

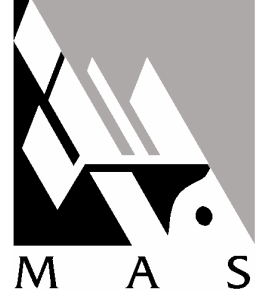
معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس)



مراجعة نقدية لمشروع قانون الصناعة الفلسطيني

باسم مكحول
نصر عطيان

تشرين الثاني 2001



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

مراجعة نقدية لمشروع قانون الصناعة الفلسطيني

باسم مكحول
نصر عطياتي

تشرين الثاني 2001

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) هو مؤسسة وطنية فلسطينية مستقلة غير ربحية للبحوث التطبيقية ذات النوعية المتميزة في مجال القضايا والسياسات الاقتصادية وأبعادها الاجتماعية.

أهداف المعهد:

- ✧ إنتاج البحوث التطبيقية وتعزيز استخدامها في عملية رسم السياسات وبلورة التشريعات الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية.
- ✧ تقديم الدعم الفني لصانعي القرار على المستويين الرسمي والأهلي لتعزيز القدرة الوطنية على اتخاذ القرار الاقتصادي والاجتماعي السليم.
- ✧ توفير منبر للحوار الوطني الديموقراطي حول السياسات والقوانين الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية.
- ✧ توفير المعلومات حول الأداء الاقتصادي والاجتماعي ونشرها لتعزيز الوعي المجتمعي وتفعيل آليات الرقابة العامة.
- ✧ تعزيز القدرة البحثية الاقتصادية والاجتماعية المحلية وتطوير العلاقات مع المجتمع العلمي والبحثي على المستويين الإقليمي والدولي.
- ✧ جذب واستقطاب الكفاءات العلمية والبحثية الفلسطينية المهاجرة للمساهمة في تنفيذ البرامج البحثية.

مجلس الأمناء:

اسماعيل الزبري (الرئيس)، أحمد قريع، ادمون عصفور، أنيس فوزي قاسم، حسن ابو ليدة (أمين السر)، ريما خلف، سامر خوري، سلام فياض، طاهر كنعان، كمال حسونة (أمين الصندوق)، ماهر المصري، منيب المصري، نبيل قسيس، هاني أبو دية (نائب الرئيس)، هبة هندوسة، غانية ملحيس (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2001 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ص.ب. 19111، القدس و ص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: MAS@planet.edu

الصفحة الإلكترونية: <http://www.palecon.org>



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

مراجعة نقدية لمشروع قانون الصناعة الفلسطيني

باسم مكحول
نصر عطيان

تشرين الثاني 2001

مراجعة نقدية لمشروع قانون الصناعة الفلسطيني

الباحثان: باسم مكحول، زميل باحث في ماس، وأستاذ مشارك، جامعة النجاح الوطنية، نابلس
نصر عطياتي، مساعد باحث في ماس.

التحرير اللغوي: عبد الرحمن ابو شمالة (عربي)
كارن مان (انجليزي)

ترجمة الملخص الانجليزي: سمير محمود

التنسيق الفني: ليلى عبد الله

التمويل: تم توفير التمويل الرئيسي لهذه الدراسة من قبل مركز البحوث للتنمية الدولية (كندا) IDRC.
التمويل التكميلي: من الموازنة الأساسية للمعهد الممولة من مؤسسة فورد وعوائد الوقفية التي خصصها الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

تشرين الثاني، 2001

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

تقديم

في إطار مهمته كمعهد لأبحاث السياسات الاقتصادية، واهتمامه بتطوير السياسات التنموية ونفعلها عبر أطر تشريعية وقانونية ملائمة، يأتي اهتمام "ماس" بمراجعة حزمة القوانين التجارية والمالية والاقتصادية بغية تقديم العون الفني لصانعي القرار الفلسطيني على المستويين الرسمي والأهلي، وتعزيز قدرتهم على تطوير بيئة استثمارية مواتية.

وقد احتل موضوع قيام المعهد بإجراء مراجعة نقدية لمشاريع القوانين المقدمة للمجلس التشريعي سلم اولويات البرنامج البحثي للمعهد، بغية توفير المساعدة الفنية الضرورية للجنة الاقتصادية خصوصاً، والمجلس التشريعي عموماً، وتمكينهم من إقرار قوانين حديثة وعصرية ومتطورة، متناسقة ومتسقة، تساعد على إصلاح التشوهات الهيكلية الموروثة عن الاحتلال، وتحفز النمو وتؤسس للتنمية المستدامة.

وفي هذا الإطار، أصدر المعهد في العام 2000 دراسته الأولى الخاصة بمشروع قانون المصارف الفلسطيني، والتي أسهمت بشكل فاعل في إثراء المناقشات حول مشروع القانون على المستويين الرسمي والأهلي، وتطوير صيغته النهائية. كما أدرج المعهد في برنامج عمله للعام 2001، بناء على طلب اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي، مهمة إجراء مراجعة نقدية لكل من قانون الزراعة، والصناعة، وإيجار المساكن والعقارات التجارية. ويشارك المعهد كذلك في مناقشة مشروع قانون الأوراق المالية وهيئة سوق رأس المال.

ومع إدراك المعهد للأهمية القصوى للدراسات التحليلية والنقدية، والمقارنات التي يجريها مع قوانين الدول الأخرى المماثلة، ومع القوانين الاقتصادية المكملّة، لضمان تنافسية ومواكبة القانون الفلسطيني للتطورات الدولية من جهة، ولضمان اتساقه

مع حزمة القوانين الاقتصادية والتجارية الفلسطينية من جهة أخرى، فإنه يرى أن تلك الجهود على الرغم من ضرورتها القصوى تبقى قاصرة، وذلك لمجموعة من الاعتبارات المهمة التي يود المعهد أن يجذب انتباه صانعي القرار الفلسطيني، وعموم فعاليات المجتمع المدني إليها وأهمها:

أولاً: إن نمط إعداد ومناقشة وإقرار القوانين القائم حالياً، لا يتم وفقاً لرؤية شمولية لحزمة القوانين الاقتصادية والتجارية الضرورية لتنظيم الحياة الاقتصادية وتقييم دقيق لأهميتها وإلحاحيتها وتراتب أولوياتها، وإنما وفقاً لجاهزية مؤسسات السلطة التنفيذية لإعدادها، الأمر الذي ينجم عنه خلط وإرباك وإغفال للطبيعة التكاملية للقوانين، ولمتطلبات الاتساق مع القوانين الأخرى ذات العلاقة، فضلاً عن أنه يقلص من فاعليتها التنفيذية.

ثانياً: إن أي قانون، ما هو إلا أداة لتفعيل السياسات المعتمدة، وفي غياب سياسات تنموية فلسطينية كلية وقطاعية مقرة، تتعذر الثقة بكفاءة أي قانون يجري اعتماده، مهما بلغت صلاحيته النظرية وموثوقيته العلمية.

ثالثاً: إن الحاجة الملحة لتوحيد الأطر القانونية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، على الرغم من ضرورتها البالغة، لا تشكل شرطاً كافياً لتبرير إصدار قوانين جديدة، وذلك يمكن تحقيقه بقرار يقضي بنفاذ القوانين السارية في إحدى المنطقتين عليهما معاً. وعليه، وفي ظل استمرار غياب السياسات التنموية، فإن مهمة الباحث والمشرع تصبح بالغة الصعوبة والتعقيد، ما لم ترفق مشاريع القوانين المقترحة بمذكرات تفسيرية، تحدد أوجه القصور في القوانين السارية، ومبررات التشريعات الجديدة والأهداف التي تسعى لتحقيقها، لأهمية الاحتكام إلى تلك الأهداف والمبررات في تحديد كفاءة القانون المقترح وفعاليتها.

رابعاً: على الرغم من الإدراك الكامل لأهمية مشاركة الأجهزة الحكومية المعنية في مناقشة مشاريع القوانين، لاسبابها بعدا تطبيقيا باعتبارها الجهات المناط بها تنفيذ أحكامها، فإن الاعتماد الكامل على تلك الجهات في إعداد مشاريع القوانين ينطوي على مخاطر بالغة، خصوصا في ظل واقع التشرذم المؤسسي القائم، وضعف آلية التنسيق الحكومي المركزي، والافتقار إلى رؤية تكاملية لأدوار الأجهزة والهيئات الحكومية، واحتدام الصراع والتنافس بينها على المسؤوليات والصلاحيات. وتزداد مخاطر ذلك في ظل الشكوك العامة التي تكتنف موضوع سيادة القانون، وما يخلفه ذلك من سلبية لدى الجهات ذات العلاقة، ويثبثها عن المشاركة الفاعلة في مناقشة مشروع القانون وتطويره. وفي هذا الإطار، يود المعهد أن ينبه إلى المخاطر المستقبلية لتلك السلبية، ذلك أن تعديل القوانين يحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي، في حين أن إقرارها يتم بالأغلبية النسبية.

خامساً: إضفاء الشخصية على المؤسسات الرسمية، وإعطاء الأولوية في التوظيف العام للولاء على المهنية، ما يزيد صعوبة المناقشة وقبول مبدأ الاختلاف في الرؤى، ويقلص من إمكانات الحوار الموضوعي.

وإذ يورد المعهد ملاحظاته أعلاه، فإنما يهدف إلى التأكيد على أهمية وضع خطة متكاملة لإعداد مشروعات القوانين ومناقشتها وإقرارها وفقا لأهميتها ودرجة إلحاحيتها وتتابع أولوياتها، والتأكيد، كذلك، على ضرورة المشاركة الوطنية الواسعة في مناقشة مشاريع القوانين لضمان توازن المصالح المجتمعية، وإقرار الصيغ الأكثر ملاءمة لظروفنا، والأكثر قدرة على تعزيز موقعنا التنافسي محليا وإقليميا ودوليا. كما يؤكد المعهد على ضرورة الاهتمام بشكل متواز بنفاذ القانون.

وبصفتي مديرة للمعهد، لا يسعني إلا أن أتوجه بالشكر والتقدير لفريق البحث في "ماس" بقيادة د. باسم مكحول، رئيس وحدة أبحاث الصناعة، والاستاذ المشارك في

جامعة النجاح الوطنية ولمساعد الباحث الزميل نصر عطيانى اللذين قاما بالمراجعة النقدية والتحليلية لمشروع القانون، وكذلك للأستاذة هبة الحسيني التي قامت بالمراجعة القانونية. كما أتوجه بالشكر والتقدير لفريق العمل في "ماس" الذي وفر الدعم الفني والإداري، وكذلك للمشاركين في ورشة العمل من الأكاديميين والباحثين وممثلي المؤسسات الرسمية والأهلية والقطاع الخاص، الذين كان لملاحظاتهم دور بالغ الأهمية في إثراء الصيغة النهائية للدراسة.

والشكر موصول لمركز البحوث للتنمية الدولية (كندا) (IDRC)، الذي يوفر التمويل الرئيسي لمشروع تقديم العون الفني للمجلس التشريعي وكذلك لمؤسسة فورد والصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي اللذين يوفران الدعم التكميلي عبر دعم الموازنة الأساسية.

ويود المعهد، كذلك، أن يعرب عن خالص شكره وتقديره للتعاون الوثيق مع رئيس وأعضاء ومقرر اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي، فقد مكنت جهودهم ومتابعتهم الدؤوبة من تجاوز الظروف الاستثنائية لإثراء الحوار حول مشروع القانون.

د. غانية ملحيس
مديرة المعهد

قواعد النشر في

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس

يعنى معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بنشر إنتاجه من البحوث التي ينفذها الباحثون المتفرغون وغير المتفرغين وفقا لخطط وبرامج أبحاثه في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ويتبع المعهد سلسلة من القواعد والإجراءات لضمان مستوى جودة أبحاثه، يمكن إيجازها فيما يلي:

1. يشترط في أي بحث يتم إقرار إنتاجه أن يتم تنفيذه من قبل باحث رئيسي متخصص في مجال البحث، أو أن يتم تحت إشرافه، وان لا يكون قد سبق إنتاجه أو تقديمه في أي مكان آخر.
2. تقرر الهيئة العلمية للمعهد المؤلفة من الباحثين الرئيسيين المقترح التفصيلي للدراسة للتأكد من وضوح ودقة الأهداف، وسلامة المنهجية العلمية، وإجراءات البحث والبرنامج الزمني لإنجازه.
3. تتابع الهيئة العلمية عمل الباحث أو فريق البحث عبر تقارير دورية عن تقدم العمل.
4. تراجع الهيئة العلمية المسودة الأولى وتبدي ملاحظاتها بشأن التعديلات الموضوعية التي يتوجب إدخالها لإعداد المسودة الثانية.
5. يتم إرسال المسودة الثانية مع الإطار المرجعي إلى محكمين أو ثلاثة من الأكاديميين والخبراء المتخصصين في مجال البحث، لتقييمه، وتحديد مدى صلاحيته للنشر، وفي حالة ورود تقييمات إيجابية (اثنين على الأقل) يقوم الباحث بتعديل البحث بالاسترشاد بالملاحظات الموضوعية للمراجعين.

6. يتم عرض البحث المعدل في ورشة عمل يدعى إليها نخبة من الباحثين والأكاديميين، والخبراء المتخصصين وممثلي المؤسسات ذات العلاقة بموضوع البحث في القطاعين الرسمي والأهلي ووسائل الإعلام، ويتم تكليف أحد الخبراء المختصين بالتعقيب على البحث، وبعد ذلك، يفتح باب النقاش للمشاركين.
7. يتولى الباحث إجراء التعديلات النهائية على البحث بالاسترشاد بنتائج ورشة العمل، ويتم تسليم الصيغة النهائية للهيئة العلمية التي تتولى بدورها التأكد من قيام الباحث بإدخال التعديلات الضرورية، ثم يتم إحالة البحث إلى مدقق لغوي.
8. تتم ترجمة الأبحاث المعدة باللغة الإنجليزية إلى اللغة العربية حيث تنشر باللغتين بشكل مشترك. فيما يتم إرفاق ملخص تنفيذي باللغة الإنجليزية للأبحاث المعدة باللغة العربية.
9. يحتفظ المعهد بحقوق نشر أبحاثه، ولا يجوز للباحث إعادة نشر أي جزء إلا بعد الحصول على إذن خطي من إدارة المعهد.

المحتويات

1	1- مقدمة
4	2- واقع الصناعة الفلسطينية
8	3- المرجعية القانونية والإدارية التي تحكم القطاع الصناعي في المناطق الفلسطينية
12	4- مبررات وأدوات التشريعات الصناعية
12	1-4 تمهيد
13	2-4 مبررات التشريعات الصناعية
14	3-4 أدوات السياسات الصناعية
16	4-4 الدور المتوقع من الحكومة ومؤسسات القطاع العام وأجهزته
16	1-4-4 الدور التأسيري أو المحايد أو اليد الخفية (passive role):
16	2-4-4 الدور المساند (supportive role):
16	3-4-4 الدور الفعال (active role):
17	4-4-4 التخطيط والإدارة المركزية (central planning):
21	5- ملخص لمشروع قانون الصناعة الفلسطيني
25	6- ملاحظات عامة حول مشروع القانون
25	1-6 التعاريف
26	2-6 صلاحيات الوزارة
27	3-6 التراخيص الصناعية
29	4-6 السجل الصناعي
30	5-6 براءات الاختراع
30	6-6 تشجيع الاستثمار الصناعي
35	7-6 المواصفات الصناعية
35	8-6 الإشراف والرقابة الصناعية

36	9-6 العقوبات
37	10-6 الأحكام الختامية
38	7- مقارنة مشروع قانون الصناعة الفلسطيني بالقوانين الصناعية في الدول المجاورة
39	1-7 التعاريف والمصطلحات
39	2-7 لجنة التنمية الصناعية
39	3-7 التراخيص
40	4-7 السجل الصناعي
40	5-7 الحوافز التشجيعية
41	6-7 قروض الصناعات الخفيفة
41	7-7 الرقابة الصناعية
42	8-7 الجزاءات والأحكام العامة
42	9-7 المواصفات والمقاييس
45	8- قدرة مشروع قانون الصناعة على تحسين أداء القطاع الصناعي
49	9- استنتاجات التوصيات
54	المراجع
56	الملاحق
58	الملحق الأول: مصفوفة المقارنة
60	الملحق الثاني: مصفوفة التوافق بين أهداف التشريعات الصناعية وأدواتها
63	ملحق مشروع قانون الصناعة الفلسطيني

ملخص

في إطار مهمة معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس - في مساعدة صانعي القرار الفلسطيني الرسمي والأهلي على استشراف البدائل والخيارات المتاحة لدفع عملية النمو وتعزيز فرص التنمية القابلة للاستدامة، من خلال إقرار السياسات التنموية المناسبة وتفعيلها عبر إطار قانوني ملائم، تم إجراء مراجعة نقدية وتحليلية لمشروع قانون الصناعة بغية المساهمة في تطوير مشروع القانون، بما يمكن من تعزيز القدرة التنافسية للقطاع الصناعي الفلسطيني محلياً ودولياً، وزيادة فاعلية هذا القطاع في التنمية الاقتصادية.

وقد استعرضت الدراسة خصائص القطاع الصناعي الفلسطيني والمعوقات الهيكلية التي تحد من قدرته على تحسين أدائه. ومن أهم هذه الخصائص:

1. حساسيته المفرطة للإجراءات الإسرائيلية بسبب اعتماد الصناعة الفلسطينية بشكل كبير (90%) على المواد الخام الخارجية، سواءً من إسرائيل أم غيرها من جهة، واعتماد بعض أفرع الصناعة الفلسطينية على علاقات التعاقد من الباطن مع الشركات الإسرائيلية من جهة أخرى.
2. عدم اكتمال العنقود الصناعي وغياب الترابطات الأمامية والخلفية أو ضعفها.
3. صغر حجم المنشآت العاملة في القطاع الصناعي، إذ أن 90% من المنشآت العاملة في الصناعة توظف أقل من خمسة عمال، وغالبيتها مؤسسات فردية وعائلية.
4. ارتفاع تكلفة خدمات البنية التحتية وتدني نوعيتها.
5. ضعف الدور الذي تقوم به المؤسسات المساندة بما فيها مؤسسات التمويل، والاتحادات والنقابات.

6. إعتداد المنشآت الصناعية على التمويل الذاتي (أكثر من 90% من المنشآت الصناعية القائمة)، ما يترتب عليه قلة حجم الاستثمارات في القطاع الصناعي.
7. غياب السياسة العامة المشجعة للصناعة بشكل عام، وضعف البيئة الاستثمارية العامة في المناطق الفلسطينية.

وتعلل المدارس الفكرية الاقتصادية تدخل الحكومة في الاقتصاد بشكل عام، وفي القطاع الصناعي بشكل خاص، في الحالات التي تخفق آلية السوق فيها في تحقيق التوزيع الأمثل للموارد الاقتصادية. وتتعدد الأدوات المتاحة أمام الحكومة للتأثير على نشاط القطاع الصناعي وتشمل: التشريعات الهادفة إلى التحكم بالأسعار، والتشريعات المنظمة لنشاط القطاع الصناعي، والسياسات التجارية، والسياسات النقدية، والسياسات المالية، والسياسات العمالية وأنظمة العمل وعلاقاته. وإضافة إلى دور الحكومة في تحديد التشريعات الصناعية وأدواتها، فإن لها دوراً أساسياً في مراقبتها أو تنفيذها. وقد يكون دور الحكومة تأشيرياً، بحيث تكتفي الحكومة في رسم سياسات اقتصادية عامة دون الخوض في سياسات محددة والاعتماد على آلية الأسواق في تنفيذ هذه السياسات، أو دوراً مسانداً، بحيث تحدد الحكومة التوجهات العامة، لكنها تحدد بعض السياسات الدقيقة لدفع النشاط الصناعي باتجاه معين، وتساعد الشركات على الهيكلة باتجاه نشاطات محددة، كما قد تقوم الدولة ببعض الاستثمارات في صناعات محددة، وقد اتبعت هذه الاستراتيجية ألمانياً، أو دوراً فعالاً، بحيث تتدخل بشكل مباشر وفعال في دعم الأنشطة الصناعية لمجالات محددة، ويشمل ذلك استهداف شركات محددة في بعض القطاعات لمساعدتها على التأقلم. وقد يكون دور الحكومة مركزياً، بحيث تتولى الحكومة زمام الأمور بشكل كلي تقريباً.

ويمكن تلخيص تجارب الدول الأخرى في مجال التشريعات الصناعية بما

يلي:-

1. تراجع دور الأنظمة والتشريعات القانونية كأداة من أدوات السياسة الصناعية نتيجة لمتطلبات اتفاقية الجات. وقد عملت هذه التغيرات على تعزيز دور الحوافز المادية، خاصة سياسات الائتمان، وسياسات المنافسة والدعم المؤسسي كأدوات مفضلة للسياسات الصناعية.
2. إن وضع وتنفيذ سياسات صناعية فعالة يتطلب وجود أجهزة حكومية متخصصة ومؤهلة، تعمل بمعزل عن الضغوط السياسية والحزبية من جهة، وتطوير الكفاءة والمهارة لدى الأجهزة الحكومية لتنفيذ وإنجاح مثل هذه السياسات.
3. الحماية التجارية الطويلة أو الدائمة قد تدخل الشركات في حلقة مفرغة، فالحماية الفعالة يجب أن تكون مؤقتة وتزال تدريجياً.
4. نقص الكفاءة لدى الأجهزة الحكومية المسؤولة عن تطبيق السياسات الصناعية من أهم عوامل فشل هذه السياسات.

وأهم التعديلات التي نقترحها لتصحيح جوانب الضعف في مشروع القانون يمكن تلخيصها بالنقاط التالية:

1. في مجال تعريف المصطلحات الواردة في القانون:

- ❖ لا بد من إعادة صياغة تعريف المنشأة الصناعية، بحيث يمكن تحديد المنشآت التي تعتبر منشآت صناعية من تلك الخدمية والسياحية. ونقترح أن يتم استخدام التصنيف الدولي الموحد للأنشطة الصناعية International Standard ISIC-Industrial Classification، والذي يصنف المنشآت إلى قطاعات محددة.
- ❖ تحديد كيفية حساب نسبة الـ 35%، وما هي النشاطات التي تدخل في عملية التصنيع: فمثلاً هل يعتبر التصميم، والتشطيب، والتغليف، والنقل، والتسويق عمليات تصنيع أم لا؟
- ❖ تحديد الجهة التي ستحدد هذه النسبة: هل هي وزارة الصناعة، أم وزارة المالية، أم وزارة الاقتصاد، أم جهة أخرى؟

✧ تحديد تعريف السلع المستوردة الشبيهة للمنتج المحلي، والمصلحة الاقتصادية الوطنية، والأسباب المقنعة، والمعايير التي يحددها الوزير، وأداء المنشآت، وتنظيم النشاط الصناعي، وحجم المنشأة وكيفية قياسه، وغيرها من التعبيرات التي وردت في مشروع القانون.

2. في مجال صلاحيات الوزارة:

✧ يفضل اختصار هذه الصلاحيات والمهام بمهنتين أساسيتين، وترك تحديد المهام التفصيلية للوزارة، وحسب الظروف السائدة عند تطبيق القانون. والمهام الأساسية للوزارة هي إعداد البرامج والمشاريع التي تعزز القدرة التنافسية للصناعة الفلسطينية، ووضع آليات تنظيم الصناعة الفلسطينية.

✧ كما لا بد من إضافة كلمة المساهمة في البنود التي تنص على صلاحيات الوزارة في مجالات الترويج وتأهيل الكوادر العاملة وتوفير مصادر التمويل.

3. في مجال التراخيص الصناعية:

✧ لا بد من تحديد مقدار التغيير في حجم المنشأة الذي يتطلب الموافقة المسبقة من الوزارة، بمعنى هل زيادة رأس المال من \$1000 إلى \$1001، أو زيادة عدد العمال من 100 عامل إلى 101 تتطلب موافقة الوزارة. والأمر ذاته ينطبق على تغيير منتجات المنشأة، هل المقصود إضافة منتجات جديدة كلياً أم أن المقصود هو مجرد تغيير في شكل أو لون أو حجم الإنتاج.

✧ تخفيض مدة الرد على طلب الترخيص من 40 يوماً إلى مدة أقل، ونقترح أن لا تتجاوز الأسبوعين.

✧ تحديد الأسباب التي توجب سحب الترخيص، مع ضرورة إعطاء المستثمر فترة محددة لتصحيح وضعه وإمكانية التظلم للجهات القضائية قبل سحب الترخيص.

✧ تطبيق أحكام القانون على المنشآت التي تنشأ بعد تطبيق القانون، وإعطاء المنشآت الصناعية القائمة مهلة كافية لتصحيح أوضاعها، بحيث لا تقل عن ستة أشهر.

4. في مجال السجل الصناعي:

✧ تحديد طبيعة البيانات المطلوبة للسجل الصناعي، وسرية هذه المعلومات، والجهات التي لها الحق في الاطلاع عليها.

5. في مجال تشجيع الاستثمار الصناعي:

✧ يفضل إلغاء الامتيازات الإضافية والاكفاء بالامتيازات التي يقدمها قانون تشجيع الاستثمار في ظل غياب موقف رسمي معن يعطي القطاع الصناعي أفضلية على بقية الأنشطة الاقتصادية.

✧ تحديد معايير الحماية، من حيث مدة الحماية، ومستواها، وآلية إلغائها، والأفرع الصناعية الواجب حمايتها، وتحديد آلية متابعة المنشآت المحمية لتطوير أدائها مع مرور الوقت. ومن هنا نقترح تشكيل لجنة تضم الجهات المعنية بما في ذلك وزارة الاقتصاد، والصناعة، والمالية، تكون مهمتها تحديد معايير الحماية وتقييم تأثيرها على المنتج والمستهلك.

✧ إلغاء الإعفاءات الضريبية الإضافية للمنشآت الصناعية، لأن القيمة الحالية لهذه الإعفاءات ستكون هامشية، بحيث لا تؤثر على قرار الاستثمار.

✧ إضافة حوافز استثمارية من خلال إنشاء بنك معلومات حول فرص الاستثمار، ومصادر التمويل، والمنافذ التسويقية، وتوجهات الأسواق العالمية، ومصادر المواد الخام والمعدات والتطورات التقنية، إضافة إلى إنشاء جسم في الوزارة يساعد المستثمرين على استيعاب التكنولوجيا ونقلها.

- ✧ اقتصار دور الوزارة على تحديد المشاريع والقطاعات الصناعية الرائدة، وعدم إعداد الوزارة دراسات الجدوى الاقتصادية، وترك إعداد هذه الدراسات إلى المستثمرين.
- ✧ لا يمكن للوزارة أن تقوم بتوفير الضمانات اللازمة للتسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص، لأن ذلك سيحمل الوزارة مسؤولية مالية في حالة فشل المستثمر عن الإيفاء بالتزاماته المالية.
- ✧ إلغاء الشرط المتعلق بتخصيص 0.5% من إيرادات الجمارك لتطوير القطاع الصناعي لتعارض ذلك مع المادة رقم (6) من قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لسنة 1998 .
- ✧ إلغاء البند المتعلق بتخصيص جزء من أموال الدول المانحة المقدمة لفلسطين لتنمية القطاع الصناعي. يفضل ترك توزيع أموال المساعدات إلى جهة حكومية عليا تتولى الإشراف على توزيعها بين مختلف القطاعات الاقتصادية.

6. في مجال المواصفات الصناعية:

- ✧ إضافة بند يشير إلى ضرورة إلزام المنشآت الصناعية بتطبيق المواصفات الفلسطينية، وعدم ترك الموضوع رهنا لرغبة المنتجين.
- ✧ إضافة مواد تدعم وتشجع الصناعيين الفلسطينيين على الوفاء بمتطلبات الأسواق العالمية، من حيث المقاييس والمواصفات المطلوبة.

7. في مجال الإشراف والرقابة الصناعية:

- ✧ تحديد دور الأطراف الأخرى في عملية الرقابة والتفتيش، خاصة وزارة الحكم المحلي، ووزارة الصحة، ووزارة البيئة، ووزارة العمل. إذ أن المنشآت الصناعية تعاني من تعدد الجهات التي تتردد عليها للرقابة والتفتيش.
- ✧ تحديد مواصفات ومؤهلات مأمور الضبط القضائي، سيما أن مهامه غاية في الأهمية والحساسية.

8. في مجال العقوبات:

✧ تحديد طرق أخرى لحل مشكلة عدم ترخيص 89% من المنشآت الصناعية بدلا من إغلاقها، كما نص مشروع القانون، مثل توفير مناطق صناعية مناسبة، وتقديم حوافز مادية وغير مادية لهذه المنشآت لحفزها على الترخيص أو الانتقال. وتشمل الحوافز المادية اعفاءات ضريبية، وتوفير خدمات بنية تحتية في المواقع الجديدة بأسعار مخفضة.

1- مقدمة

ضمن جهودها في معالجة التشوهات القانونية التي خلفها الاحتلال الإسرائيلي، سعت السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال ذراعيها التنفيذي والتشريعي لتقييم الهيكل القانوني الذي يحكم وينظم عمل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك بهدف تحديد ما يمكن الحفاظ عليه من أجزاء هذا الهيكل القائم، وتطوير الأجزاء الأخرى بطريقة تخدم المصلحة الفلسطينية، وتساهم في إرساء قواعد للبناء والتطور.

ومع أن جميع القطاعات الاقتصادية قد عانت الكثير من سياسات الاحتلال والأوامر العسكرية التي وضعها لخدمة أهدافه في إلحاق الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي وتحويله إلى سوق استهلاكية من ناحية، والتركيز على منع تطور قدرته الإنتاجية من ناحية أخرى، فإن قطاع الصناعة كان من أكثر القطاعات تضررا من سياسات الاحتلال. ويتضح ذلك من خلال ما يعانيه من تشوهات هيكلية أدت إلى ضعف الأداء العام للقطاع الصناعي، سواء من حيث مساهمته في الناتج المحلي، أم التوظيف والتصدير. وقد ازدادت حدة هذه التشوهات ونقاط الضعف الهيكلية في الفترة الأخيرة، حيث تراجعت القدرة التنافسية للعديد من القطاعات في الأسواق المحلية والأجنبية في أعقاب سياسة الانفتاح التجاري التي طبقتها إسرائيل.

وفي محاولة من وزارة الصناعة وأجهزة السلطة الوطنية الأخرى لمساعدة الصناعة الفلسطينية على تجاوز مشاكلها الحالية وتحسين قدرتها التنافسية، سارعت إلى اتخاذ العديد من الإجراءات، أهمها البدء بتنفيذ برنامج إعادة هيكلة الصناعة الفلسطينية، إضافة إلى برنامج المناطق الصناعية، وقانون تشجيع الاستثمار، وغيرها من التشريعات المحفزة للنشاط الاقتصادي. وفي هذه السياق، جاء مشروع قانون الصناعة الفلسطيني في محاولة من وزارة الصناعة لتعزيز القدرة التنافسية للصناعة الفلسطينية.

وضمن مساهمته في تقييم الخيارات المتوفرة والتوجهات المقترحة من أجل إقرار قانون صناعة فلسطيني متطور، أعد معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني -ماس- هذه الدراسة حول مشروع قانون الصناعة المقترح، بهدف إلقاء الضوء على مكوناته، وكذلك مناقشة قدرته على رفع القدرة التنافسية للقطاع الصناعي الفلسطيني، وتقديم بعض الملاحظات والاقتراحات التي نعتقد أنها ستساهم في صياغة قانون ملائم لاحتياجات الصناعة الفلسطينية في الوقت الحالي والمدى المنظور.

وسيتم تقسيم الدراسة إلى ثمانية فصول، يناقش الفصل الأول منها واقع القطاع الصناعي من حيث هيكله وأدائه والمعيقات التي تحد من قدرته التنافسية، فيما يناقش الفصل الثاني المرجعية القانونية والإدارية التي تحكم القطاع الصناعي في المناطق الفلسطينية، ويستعرض الفصل الثالث التشريعات الصناعية ومبرراتها وأهدافها وتوجهاتها العالمية، أما الفصل الرابع فيستعرض مشروع قانون الصناعة الفلسطيني، وقد تم في الفصل الخامس تقييم بنود مشروع قانون الصناعة، وكما تمت مقارنة مشروع القانون بالقوانين الصناعية في الدول المجاورة في الفصل السادس، في حين يناقش الفصل السابع مدى قدرة مشروع القانون على خدمة القطاع الصناعي في المناطق الفلسطينية، وأخيرا تم في الفصل الثامن الخروج ببعض التوصيات التي من المتوقع أن تساهم في تعديل بنود مشروع قانون الصناعة، بما يعزز قدرته على خدمة الاقتصاد الفلسطيني من خلال رفع كفاءة القطاع الصناعي في فلسطين.

وسيتم تقييم بنود مشروع القانون من خلال المعايير الأربعة التالية: **المعيار الأول** هو مبررات إصدار القانون، أي ما هي المشاكل التي يحاول القانون أن يعالجها؟ إذ أن القانون لا يأتي من فراغ، بل من واقع يحاول تحسينه أو مشاكل يحاول أن يعالجها. أما **المعيار الثاني** فهو قدرة القانون على معالجة هذه المشاكل، أي هل يحتوي القانون على النصوص والآليات اللازمة لمعالجة المشاكل التي يحاول علاجها. **المعيار الثالث** هو مدى توافقه مع المتغيرات الإقليمية والعالمية، أي مدى إدراك المشروع

للمتغيرات المحيطة، وكيفية تفاعل الصناعة الفلسطينية معها. المعيار الرابع هو قدرة وزارة الصناعة والجهات ذات العلاقة على تنفيذ القانون.

2- واقع الصناعة الفلسطينية

يتكون القطاع الصناعي في المناطق الفلسطينية من 14849 مؤسسة منها 95% تعمل في الصناعات التحويلية، ويستوعب القطاع الصناعي 72.6 ألف عامل، ويقدر إنتاجهم بـ 1613 مليون دولار أمريكي العام 1999، وبلغت القيمة المضافة 787 مليون دولار أمريكي، منها 88% مصدرها الصناعات التحويلية، وبلغ التكوين الرأسمالي الثابت الإجمالي 34 مليون دولار، في حين بلغ اهتلاك الأصول 66 مليون دولار (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المسح الصناعي 1999). ويستشف من البيانات المتوفرة تزايد الأهمية النسبية لمساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي في باقي الضفة الغربية وقطاع غزة، فقد ارتفعت حصة القطاع الصناعي من 13.3% العام 1994 إلى 16.5% العام 1998، وازدادت القيمة المضافة للقطاع الصناعي من 349 مليون \$ العام 1994 إلى 680 مليون العام 1998، ما يشكل زيادة سنوية بمعدل 23.7%¹ ومقابل ذلك، تراجعت أهمية القطاع الصناعي في الاستخدام، إذ تراجعت حصة العمالة الصناعية من 18% العام 1994 إلى 15.7% العام 1999 من مجمل العاملين في المناطق الفلسطينية. كما أن مساهمة الصادرات الصناعية من مجمل الصادرات تميل للثبات وبقيت بحدود 30% خلال الفترة ما بين 1994-1998. كما ازداد عدد المنشآت الصناعية من 11842 منشأة العام 1994 إلى 13843 العام 1998، ما يشكل زيادة بنسبة 16.9%.

ويتميز هيكل الصناعة الفلسطينية بالجمود والبدائية، فعلى الرغم من أن هناك مشاريع أسست منذ سنوات عدة، فإنها لا تزال، إلى حد بعيد، تشبه مؤسسات في المراحل الأولية- الجينية من حيث تعاملها في السوق. فمعظم المؤسسات لم تطور

¹ أخذت هذه الأرقام والنسب من الحسابات القومية والتي تختلف فيها البيانات مقارنة ببيانات المسح الصناعي بسبب عمليات الموازنة لتحقيق التناسق بين جداول العرض والاستخدام التي يقوم بها الجهاز المركزي للإحصاء بهدف تحقيق الاتساق الداخلي للبيانات.

أسماءً تجارية معروفة، وتنتج سلعاً غير مميزة في السوق، وتتنافس على أساس الأسعار، كما أن معظم هذه المؤسسات تركز على مناطق تسويقية جغرافية ضيقة، ما يقلل عنصر المنافسة فيما بينها، حيث يقتصر تسويق معظم المنتجات الصناعية على السوق المحلية باستثناء الصناعات القائمة على أساس التعاقد من الباطن مثل الأحذية والجلود والملابس، حيث إن 70% من إنتاج الأحذية يصدر للسوق الإسرائيلية أو يعاد تصديرها على أنها منتجات إسرائيلية. هذا وتعاني الصناعة الفلسطينية من اختلالات جوهرية ونقاط ضعف هيكلية، وذلك نتيجة للممارسات الإسرائيلية لإحكام السيطرة على الاقتصاد الفلسطيني، وإبقائه تحت ظل التبعية للاقتصاد الإسرائيلي. ويمكن تلخيص أهم المشاكل التي تعاني منها الصناعة الفلسطينية بما يلي:-

1. عملت إسرائيل ومنذ احتلالها للأراضي الفلسطينية جاهدة على أن يكون تطور الصناعة الفلسطينية وليداً للسياسات الإسرائيلية. فقد تطورت الصناعات المكتملة (التعاقد من الباطن)، وتلك التي لا تشكل منافسة للصناعات الإسرائيلية تطورا تبعيا للاقتصاد الإسرائيلي من جهة، ومن ناحية أخرى حاربت إسرائيل الصناعات التي قد تشكل عنصر منافسة للصناعات الإسرائيلية، وأدى ذلك إلى اعتماد الصناعة الفلسطينية بشكل كبير (90%) على المواد الخام الخارجية، سواء من إسرائيل أم غيرها، الأمر الذي جعلها عرضة للتقلبات الإسرائيلية والأجنبية.
2. عدم اكتمال العقود الصناعي وغياب الترابطات الأمامية والخلفية أو ضعفها، حيث إن الصناعة الفلسطينية تفتقر بشكل واضح لمثل هذه الترابطات، وكل ذلك بسبب اعتمادها على علاقات التعاقد من الباطن من جهة، والإجراءات الإسرائيلية من جهة أخرى، ما عمل على إضعاف الحافز لدى الفلسطينيين في تطوير حلقات التصنيع، حيث سيطر الإسرائيليون على أهم هذه الحلقات.
3. صغر حجم المنشآت العاملة في القطاع الصناعي، إذ أن 90% من المنشآت العاملة في الصناعة توظف أقل من خمسة عمال. ومعظم هذه المنشآت (87%)

منها) مؤسسات فردية، ما أضعف قدرتها على التأقلم مع المتغيرات المحلية والإقليمية والعالمية.

4. افتقار الصناعة الفلسطينية بشكل عام إلى التكنولوجيا الحديثة، حيث أنها تستخدم آلات تقليدية وغير متطورة، الأمر الذي أدى إلى انخفاض الجودة وزيادة تكلفة الإنتاج، إضافة إلى وجود مشاكل في التعامل مع التكنولوجيا الحديثة بسبب تدني الخبرة والمهارة.

5. ارتفاع تكلفة العمل للوحدة، ووجود بنية تحتية ضعيفة، وارتفاع تكلفة الكهرباء والمواصلات، وتدني الاستثمار في العنصر البشري، وارتفاع تكلفة الإنتاج بشكل عام، ما يؤدي إلى تقليل القدرة التنافسية للصناعة الفلسطينية، بسبب تدني الجودة من جهة، وارتفاع الأسعار من جهة أخرى. كما يمتاز العاملون في القطاع الصناعي بتدني المستوى الفني والمهني بشكل عام، ما ينعكس سلباً على جودة الإنتاج والإنتاجية.

6. لم تلعب المؤسسات المساندة بما فيها مؤسسات التمويل، والاتحادات والنقابات، الدور المطلوب منها بالشكل الصحيح والهادف إلى تنمية القطاع الصناعي، والعمل على حل المشاكل التي تواجهه بالتعاون مع الجهات المعنية، ورفع مستوى جودة الإنتاج. ويشكل التمويل الذاتي أكثر من 90% من المنشآت الصناعية القائمة، ما يترتب عليه قلة حجم الاستثمارات في القطاع الصناعي (وزارة الصناعة، 1998)، إضافة إلى أن صافي الاستثمارات الصناعية لمعظم السنوات كان سالبا، أي أن الاستثمار الإجمالي يقل عن مخصصات الاهتلاك كما أشرنا إلى ذلك في الجزء السابق.

7. غياب السياسة العامة المشجعة للصناعة بشكل عام، وضعف البيئة الاستثمارية العامة في المناطق الفلسطينية، وضعف البنية التحتية القانونية والمادية، وما

يترتب عليها من زيادة المخاطرة وانتشار روح التردد بين المستثمرين، والإغلاق المتكرر للأراضي الفلسطينية، وما له من انعكاسات سلبية على حركة كل من السلع والسكان بين الضفة الغربية وقطاع غزة والقوة الشرائية .

8. تدني خدمات البنية التحتية وارتفاع تكلفتها، حيث إنه على الرغم من حجم الضرائب الباهظة التي كانت تحصلها إسرائيل من السكان الفلسطينيين في الأراضي المحتلة فإنها لم توفر خدمات البنية التحتية بصورة تخدم المجتمع الفلسطيني واقتصاده، وللدلالة على ضعف البنية التحتية في فلسطين، تمت مقارنة مجموع ما أنفق على البنية التحتية ما بين الأعوام 1970-1990، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فتبين أن هذه النسبة تساوي 3.5% في فلسطين، و9% في الأردن (نصر، 1997)، وفي ذلك مؤشر واضح على ضعف الخدمات المقدمة، والتي تشكل ركيزة أساسية من ركائز النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتي تشتمل بدورها على التنمية الصناعية.

3- المرجعية القانونية والإدارية التي تحكم القطاع الصناعي في المناطق الفلسطينية

قبل الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة العام 1967 كان قانون الحرف والصناعات رقم (52) لسنة 1927 ساري المفعول في قطاع غزة، وقد حاول هذا القانون تنظيم الحرف الصناعية من خلال إصدار التراخيص مثلاً، بحيث نص، وبشكل واضح، على ضرورة حصول الحرفة الصناعية على التراخيص اللازمة إما من المجلس البلدي إذا كانت داخل حدود البلدية، أو من مسؤول المنطقة وحاكمها في حالة وقوعها خارج حدود البلدية، كما نصت إحدى مواد القانون (المادة 9) بشكل واضح وصريح على أنه يحق لأشخاص مخولين قانونياً بالتفتيش والرقابة على هذه الحرف، وذلك لضمان الالتزام بالإجراءات والتعليمات المنصوص عليها بهذا الخصوص، كما تم تبيان أنواع الحرف والصناعات وهي: الصناعة المؤثرة على الصحة العامة، والصناعات التي تحتاج إلى رقابة بيئية باستمرار، والصناعات المؤثرة على الأمن والنظام. أما بخصوص العقوبات، فقد نص القانون على عقوبة الحبس خمسة عشر يوماً أو غرامة مالية قدرها خمسة جنيهات على كل من يعمل بدون ترخيص أو يرفض إبراز الرخصة الصناعية، كما أنه يحق للمحكمة أن تصدر قراراً بإغلاق المحل بشكل دائم أو مؤقت في حالة وقوع إحدى المخالفتين السابقتين.

وكان قانون الحرف والصناعات رقم 16 لسنة 1953 ميلادية ساري المفعول في الضفة الغربية. كما كان هناك قانون تشجيع وتوجيه الصناعة المؤقت رقم (33) لسنة 1963، الذي جاء لحماية الصناعة المحلية، حيث نص وبشكل واضح على منع استيراد أية سلع وخدمات قد تشكل منافسة للسلع والخدمات المحلية، كما ركز هذا القانون على ضرورة تشكيل لجنة الإنماء الصناعي بإشراك وزارات الاقتصاد والمالية، ومراقبة العملة، وذلك بهدف تنمية الصناعة.

كما كان هناك قانون الشركات الأردني رقم 12 لسنة 1964، والذي ينظم آلية تشكيل الشركات وكيفية تنظيمها، وأشكالها القانونية، وتعريف الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين (المعنويين)، وشروط الأهلية، كما تضمن القانون العقوبات والجزاءات المفروضة على المخالفين أحكامه، وتطرق بشكل تفصيلي إلى كيفية حل الشركات والإعلان عن إفلاسها وتصفيته، والشروط الواجب توفرها في الشخص الذي يتولى عملية التصفية (المصفي)، وطرق التصرف القانونية بالممتلكات في حالة التصفية، وغير ذلك من الإجراءات القانونية المتعلقة بالشركات.

وبعد الاحتلال الإسرائيلي العام 1967 بقيت هذه القوانين سارية المفعول، ولكن تم تعديلها بأوامر عسكرية متعددة أصدرها الحاكم العسكري الإسرائيلي في عهد الاحتلال. وفي أيار من العام 1994 وبعد إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية بقيت هذه القوانين سارية المفعول، ولكن ألغيت الأوامر العسكرية الإسرائيلية واستبدلت بالتعليمات والأنظمة الصادرة عن وزارة الصناعة الفلسطينية. وقد قامت السلطة الوطنية بإصدار القانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين (صادق عليه الرئيس بتاريخ 1998/9/23)، حيث حدد الحوافز والتسهيلات التي يمكن تقديمها للمستثمرين المحليين والأجانب من حوافز جمركية وضريبية قد تصل إلى 20 سنة أو أكثر، وذلك بحسب رأس المال المستثمر، كما تطرق المشروع بشكل واضح إلى الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار والأمور المتعلقة بها، أما بخصوص العقوبات، فقد نص القانون على عقوبات مخالفة أحكامه أو الإدلاء ببيانات كاذبة بهدف الحصول على الإعفاءات المنصوص عليها في القانون، كما تعرض القانون إلى كيفية حل النزاعات التي قد تنشأ بين المستثمرين والسلطة الوطنية الفلسطينية.

وبتاريخ 1998/11/2 تمت المصادقة على القانون رقم 10 لسنة 1998 بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة، والذي يتضمن كيفية إدارة هذه المدن والعمل داخلها، وتنظيمها، والبنية التحتية المادية، وتنمية وتطوير هذه المدن والمناطق، وتطرق القانون بشكل تفصيلي إلى الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة والمهام

المنوطة بها، والأهداف المرجوة منها، وموضوع التعامل بالنقد الأجنبي، وغير ذلك من الإجراءات والمعايير التي تؤدي بمجموعها إلى تنمية هذه المناطق وتطويرها، كي تلعب دورها المحوري والمهم في عملية التنمية الصناعية والاقتصادية. وبتاريخ 2000/9/28 قدم مجلس الوزراء الفلسطيني مشروع قانون الصناعة ولا يزال هذا المشروع قيد البحث والمناقشة في المجلس التشريعي الفلسطيني. وحسب مشروع القانون، تعتبر الوزارة الجهة المسؤولة عن الإشراف والرقابة على أداء المنشآت الصناعية وتنظيم نشاطها بما يتلاءم والسياسة الصناعية.

4- مبررات وأدوات التشريعات الصناعية

1-4 تمهيد

يعرف التشريع الصناعي بأنه مجموعة من القواعد والقوانين التي تحكم عمل المؤسسات الصناعية أو تؤثر عليها بشكل مباشر أو غير مباشر. ويعبر هذا التعريف الموسع عن أدوات السياسة الصناعية التي يستخدمها المشرع في تحقيق أهداف استراتيجية التصنيع والتي تشمل زيادة كفاءة القطاع الصناعي ونموه، وتحسين قدرته التنافسية، ودوره في الاستخدام الرأسمالي (Lindenberg 1989)، وقد يتحقق ذلك من خلال تأثير التشريعات الصناعية على:

1. هيكل الصناعة وسلوك المنشآت الصناعية، ويشمل ذلك تعزيز المنافسة بين الشركات القائمة أو محاربة السلوك الاحتكاري لبعض الشركات، وذلك من خلال سياسة التراخيص وقوانين المنافسة ومناهضة الاحتكار، أو زيادة التركيز الصناعي في بعض القطاعات للاستفادة من اقتصادات الحجم في هذه القطاعات، وذلك من خلال سياسة الترخيص وسياسات تشجيع الاندماج بين الشركات القائمة.
2. تسريع الإبداع في مجال تطوير سلع وخدمات جديدة وتقنيات إنتاج أو تسويق جديدة.
3. إعادة هيكلية القطاع الصناعي سواء أكان ذلك في مجال إعادة هيكلية الإنتاج (مواصفات السلعة)، أم خطوط الإنتاج، أم الأيدي العاملة أم المنافذ التسويقية.
4. العلاقات التجارية الخارجية بما في ذلك الاستيراد والتصدير وشروط التبادل التجاري.

ويمكن النظر الى هذه الأهداف من خلال كونها قصيرة الأجل أو طويلة الأجل، مالية (ربح وخسارة)، أو اقتصادية (توزيع موارد)، أو كونها فردية (لمنتج معين)، أو قومية. (DeBandt, 1994).

4-2 مبررات التشريعات الصناعية

هل تتدخل الحكومة في توزيع الموارد الاقتصادية أم تعتمد على آلية السوق في ذلك؟ هنالك جدل قائم بين المدارس الفكرية الاقتصادية حول هذه القضية، فالمدرسة الكلاسيكية ترى أن آلية السوق الحرة تحقق أفضل النتائج للمجتمع دون الحاجة إلى تدخل الحكومة في عمل الأسواق. وبالتالي، لا توجد حاجة إلى تشريعات صناعية، وتبني هذه المدرسة موقفها على نموذج المنافسة التامة. إلا أن معارضي هذه المدرسة ينطلقون من فكرة أن فرضيات نموذج المنافسة التامة لم ولن تتحقق في أي مجتمع، وبالتالي لا يمكن الاعتماد فقط على آلية السوق في تحقيق أهداف اقتصادية، وبخاصة الكفاءة في استغلال الموارد، ومن هنا لا بد من تدخل الدولة للتأثير على قوى السوق من خلال السياسات الاقتصادية وبضمنها التشريعات الصناعية.

بما أن استراتيجية وسياسات التصنيع تهدف إلى التأثير على آلية الإنتاج وتوزيع الموارد الاقتصادية، فإنه يمكن تبرير ذلك على أسس اقتصادية في حالة كون المكاسب الاقتصادية المحتملة الناجمة عنها (benefit) تفوق تكلفتها (cost)، أي أنها تعمل على زيادة رفاهية المجتمع، وهذا ما يعرف بـ Potential Pareto Improvement Criterion. إلا أن تدخل الحكومة قد لا يؤدي بالضرورة إلى تحسين رفاهية المجتمع. ومن هنا يجب تقدير المكاسب والتكلفة المحتملة لتدخل الحكومة من خلال السياسات الصناعية قبل اعتماد هذه السياسات. إذ قد يكون من مصلحة المجتمع عدم تدخل الدولة حتى مع وجود مبررات لذلك، كما أن تقييم مكاسب وتكلفة السياسات الصناعية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار آثارها المستقبلية وعدم الاكتفاء بالمكاسب والتكاليف الحالية. وتعلل المدارس الفكرية الاقتصادية تدخل الحكومة في الاقتصاد

بشكل عام في الحالات التي تخفق آلية السوق فيها من تحقيق التوزيع الأمثل للموارد الاقتصادية. وهناك خمس حالات تحول دون التوزيع الأمثل للموارد بالاعتماد على آلية السوق، وبالتالي قد تبرر تدخل الدولة وهي:-

1. وجود قوة احتكارية (monopoly).
2. السلع العامة (public goods).
3. الآثار الخارجية (externalities).
4. حقوق الملكية المشتركة (common property rights).
5. فروقات معدل تقييم الزمن بين الخاص والاجتماعي (differences between private and social time preference rate).

3-4 أدوات السياسات الصناعية

يتطلب تحقيق أهداف السياسات الصناعية تدخل الحكومة في آلية عمل الأسواق من خلال مجموعة من الإجراءات والسياسات والتشريعات القانونية. وتعتبر التشريعات القانونية من أهم أدوات السياسات الصناعية. ولا بد من التأكيد هنا أن التشريعات الصناعية تشمل جميع الأدوات المؤثرة على نشاط القطاع الصناعي بشكل مباشر وغير مباشر، وليس بالضرورة أن تكون وزارة الصناعة هي الجهة التي تضع هذه السياسات أو تنفذها، إذ قد يكون بعضها من اختصاص وزارات ودوائر حكومية أخرى. ومن هنا تبرز أهمية التنسيق المسبق بين وزارة الصناعة والوزارات والدوائر ذات العلاقة بوضع السياسات الصناعية وتنفيذها وتقييمها وتعديلها. وتقسّم السياسات الصناعية إلى ست مجموعات، لكل منها أدوات قانونية وغير قانونية محددة، وهذه المجموعات هي (Lindenberg, 1989):

1. السياسات الهادفة الى التحكم بالأسعار بما في ذلك سعر صرف العملة الوطنية وأسعار السلع وعناصر الانتاج.
2. التشريعات المنظمة لنشاط القطاع الصناعي مثل قانون ترخيص المنشآت الصناعية، والمواصفات والمقاييس.
3. السياسات التجارية: تعطي السياسات التجارية اشارات تحفيزية للمنتجين لحثهم على الإنتاج للسوق المحلية أو الخارجية. وتشمل أدوات السياسة التجارية إجراءات الاستيراد والتصدير (التراخيص اللازمة)، والمواصفات والمقاييس، والرسوم والضرائب، والقيود الكمية (الحصص) والنوعية والإجرائية، إضافة إلى الاتفاقيات التجارية الثنائية مع دول أو تكتلات اقتصادية إقليمية ودولية.
4. السياسات النقدية: تؤثر السياسات النقدية على أنشطة التصنيع من خلال تأثيرها على عرض النقود، ومعدلات الفائدة، وآلية عمل المؤسسات المالية خاصة البنوك، وحجم وتوزيع الائتمان بين القطاعات الاقتصادية، وعلاقة المؤسسات المالية المحلية مع المؤسسات العالمية، وطبيعة المعاملات المسموح بتنفيذها، وكذلك قيود على حركة رؤوس الأموال الأجنبية وأرباح الاستثمارات الأجنبية.
5. السياسات المالية: تشمل أدوات السياسة المالية الأنظمة الضريبية من حيث معدلات الضرائب، والاعفاءات الضريبية، والمعونات ومخصصات الاهتلاك والاستثمار والبحث والتطوير، وخدمات البنية التحتية والاستثمارات العامة، والمناطق الصناعية.
6. السياسات العمالية وأنظمة وعلاقات العمل: تؤثر أنظمة العمل على مستويات الأجور، ومزايا العاملين وظروف العمل، وعلاقة أطراف الإنتاج بعضها ببعض، والتي بدورها تؤثر على تكلفة ونوعية الإنتاج، بما في ذلك الصناعي.

ويلخص الجدول (1) تجربة الدول الأوروبية في استخدام أدوات السياسة الصناعية والأهداف المرجو تحقيقها من كل أداة.

4-4 الدور المتوقع من الحكومة ومؤسسات القطاع العام وأجهزته

إضافة إلى دور الحكومة في تحديد استراتيجية الصناعة وأدواتها، فإن لها دوراً أساسياً في مراقبة أو تنفيذ استراتيجية الصناعة والسياسات الصناعية. وبناءً على تجارب الدول السابقة هنالك أشكال عدة لدور الحكومة في تنفيذ السياسات الصناعية (Ferguson and Ferguson, 1994). ويمكن حصرها بأربعة أشكال:-

4-4-1 الدور التأشيرى أو المحايد أو اليد الخفية (passive role):

تنص على أن قوى السوق أفضل من الحكومة في توزيع الموارد، وإذا كان هنالك دور للحكومة فيجب أن يكون أقل ما يمكن، وبما يساعد قوة السوق على العمل بفعالية. وتكتفي الحكومة في رسم سياسات اقتصادية عامة دون الخوض في سياسات محددة والاعتماد على آلية الأسواق في تنفيذ هذه السياسات، وينطبق ذلك على وضع الحكومة خطط تنمية اقتصادية تبين التوجهات العامة للاقتصاد دون تدخل مباشر منها في تنفيذها. وأفضل مثال على هذه الحالة هي الولايات المتحدة الأمريكية.

4-4-2 الدور المساند (supportive role):

يبنى هذا الدور على فلسفة اقتصادات السوق مع وجود بعض النواقص في المعلومات وارتفاع تكلفة المعاملات، وتحدد الحكومة التوجهات العامة، لكنها تحدد بعض السياسات الدقيقة لدفع النشاط الصناعي باتجاه معين، وتساعد الشركات على الهيكله باتجاه نشاطات محددة، كما قد تقوم الدولة ببعض الاستثمارات في صناعات محددة، وقد اتبعت ألمانيا مثل هذه الاستراتيجية.

4-4-3 الدور الفعال (active role):

ينى هذا الدور على فلسفة أن قوى السوق وحدها غير قادرة على تحقيق استراتيجية التصنيع، ولا بد من تدخل مباشر لبعض الأجهزة والدوائر الحكومية في آلية الأسواق، حيث تتدخل بشكل مباشر وفعال في دعم الأنشطة الصناعية لمجالات محددة، ويشمل ذلك استهداف شركات محددة في بعض القطاعات لمساعدتها على التأقلم. وقد اتبعت هذه السياسة كل من اليابان وتايوان وكوريا الجنوبية وفرنسا وإيطاليا.

4-4-4 التخطيط والإدارة المركزية (central planning):

حيث تتولى الحكومة زمام الأمور بشكل كلي تقريباً ، كما كان الحال في دول أوروبا الشرقية.

كما يمكن النظر الى التدخل الحكومي من زاوية كونه دفاعياً Defensive role أو هجوماً Offensive role أو تاقلمياً Adjustment role، حيث تحمي الحكومة بعض الشركات ذات الأهمية النسبية من المنافسة العالمية أو الإفلاس في حالة الدور الدفاعي. أما في الدور الهجومي، فإن الحكومة تشجع بعض الشركات على تطوير وطرح سلع وتقنيات جديدة ودخول أسواق جديدة، وأما في الدور التاقلمي فإن الحكومة تساعد الشركات على التأقلم مع المتغيرات المحلية والعالمية.

ويمكن تلخيص تجارب الدول الأخرى في مجال التشريعات الصناعية بما

يلي:

1. إن آلية السوق تعطي أفضل النتائج، وإذا كان لا بد من وجود تشريعات صناعية فإن الأدوات القائمة على تقديم الحوافز أفضل من تلك القائمة على الأنظمة والقوانين، كما أن مشاركة الدولة في نشاطات القطاع الخاص من خلال الاستثمار يتميز بارتفاع مخاطرته وإمكانية عدم تحقيقه الكفاءة الاقتصادية (Adams, 1983).
2. نتيجة لمتطلبات اتفاقية الجات، ومنظمة التجارة العالمية (WTO) التي انبثقت عنها، تراجع دور الأنظمة والتشريعات القانونية كأداة من أدوات السياسة الصناعية. إذ تنص اتفاقية الجات على إلغاء جميع القيود غير الجمركية على السلع

المستوردة، وتخفيض الرسوم الجمركية، ما قلل بشكل كبير إمكانية حماية الصناعة الوطنية. كما أن الجات تمنع الدعم المباشر للسلع المصدرة كما جاء ذلك في GATT Subsidies Code. وقد عملت هذه التغييرات على تعزيز دور الحوافز، خاصة سياسات الائتمان، وسياسات المنافسة والدعم المؤسسي (خدمات بنية تحتية، والتعليم والتدريب) كأدوات مفضلة للسياسات الصناعية (Leipziger, and Petri, 1993).

3. إن وضع وتنفيذ سياسات صناعية فعالة يتطلب وجود أجهزة حكومية متخصصة ومؤهلة، ولديها الخبرات الكافية لتقييم البدائل المانحة ومراقبة التنفيذ وتعديل السياسات الصناعية حسب التطورات الاقتصادية المحلية والدولية. ويجب أن تعمل هذه الأجهزة بمعزل عن الضغوط السياسية والحزبية من جهة، وأن يكون لديها اتصال وثيق مع رجال الأعمال من جهة أخرى.
4. ركزت الدول ذات الأسواق المحلية الصغيرة على السياسات الصناعية الهادفة إلى تقليل تكلفة الإنتاج (مثل التمويل والضرائب) بدلاً من تلك الهادفة إلى زيادة الإيرادات (مثل سياسات الحماية والعطاءات الحكومية).
5. هنالك قبول لفكرة تدخل الحكومة لدعم وتطوير القطاعات الاستراتيجية وذات التقنية العالية بدلاً من حماية الصناعات الوليدة.
6. إن السياسات الصناعية المحددة قد تواجه انتقادات محلية على أساس عدم المساواة والعدالة بين جميع المنشآت، ما قد يؤثر سلباً على تنفيذها.
7. إن طبيعة ومكونات وتوقيت السياسة الصناعية أهم من الجدول القائم بين المدارس الفكرية الاقتصادية حول ضرورة وجود أو عدم وجود سياسة صناعية.
8. سياسات الدعم المالي المباشر أثبتت عدم نجاعتها، لأن غالبية الشركات المستفيدة لم تستخدمها بشكل مناسب، وخلفت انطباعاً سيئاً عن دور السياسات الصناعية (DeBandt, 1994).
9. الحماية التجارية الطويلة أو الدائمة قد تدخل الشركات في حلقة مفرغة، حيث إن الحماية قد تعطي حافزاً لبعض الشركات لعدم تحسين أدائها بسبب غياب الضغوط

التنافسية، ما يجعلها تطلب المزيد من الحماية. لذا، فالحماية الفعالة يجب أن تكون مؤقتة وتزال تدريجياً (DeBandt, 1994).

10. نقص الكفاءة لدى الأجهزة الحكومية المسؤولة عن تطبيق السياسات الصناعية من أهم عوامل فشل هذه السياسات. ومن الأسباب التي تؤدي إلى عدم الكفاءة الحكومية: نقص المعلومات، ونقص القدرات الفنية، والتأخر في إصدار القرارات اللازمة، والبيروقراطية، وصراع المصالح (DeBandt, 1994).

5- ملخص لمشروع قانون الصناعة الفلسطيني

يتكون مشروع قانون الصناعة الفلسطيني من عشرة فصول، اشتمل الفصل الأول منها على مجموعة من التعريفات لبعض الكلمات والعبارات التي ترد في مشروع القانون، وذلك بهدف تجنب التكرار. أما الفصل الثاني من المشروع فيتحدث عن تلك الصلاحيات التي تم تحويل وزارة الصناعة بها، وذلك بهدف تنظيم القطاع الصناعي والعمل على تشجيعه وحفزه لأجل زيادة إنتاجيته ومشاركته الفاعلة في عملية التنمية الاقتصادية، إضافة إلى إنشاء المراكز التدريبية التي تعمل على دفع هذا القطاع نحو الأمام، من خلال تأهيل الكوادر، وإعداد الدراسات، وبناء قاعدة معلوماتية تخدم هذا القطاع بشكل مباشر.

ويتخصص الفصل الثالث في عملية التراخيص الصناعية، حيث يتكون هذا الفصل من تسع مواد تتحدث جميعها عن كيفية إصدار التراخيص الصناعية والتعليمات الواجب اتباعها بهذا الشأن. ويتحدث هذا الفصل كذلك عن تلك الحالات والأسباب التي تدفع بوزارة الصناعة إلى سحب وإلغاء التراخيص من تلك المنشآت التي تخالف الأنظمة والقوانين، كما يتضمن هذا الفصل المدة الزمنية اللازمة لإصدار الترخيص أو رفضه وتاريخ البدء بالانتاج. أما الفصل الرابع فيشتمل على أربع مواد تختص جميعها بالسجل الصناعي الذي تعده وزارة الصناعة، حيث يفرض من خلاله على المنشآت الصناعية الجديدة والقائمة التسجيل فيه بشكل دوري وسنوي، وتقوم بتجديد البيانات والمعلومات الخاصة بها.

أما الفصل الخامس فيتكون من ثلاث مواد تحدثت بشكل واضح عن براءات الاختراع وحقوق الملكية الفكرية، حيث تقوم وزارة الصناعة بموجب هذا الفصل بتنظيم سجلات خاصة تدون فيها كافة المعلومات المتعلقة ببراءة الاختراع ومالكها، وكيفية تنظيم هذه البراءات في حالة التنازل أو النقل وغير ذلك من الإجراءات.

وناقش الفصل السادس الآليات التي يتم من خلالها تشجيع الاستثمار الصناعي، ويتكون من أربع مواد تتحدث جميعها عن حوافز يمكن بواسطتها حفز الاستثمار، وذلك بعد اقتراح من وزير الصناعة يقدمه إلى مجلس الوزراء، وتشمل هذه الحوافز الإعفاءات الجمركية والضريبية سواءً على السلع المستوردة أو المصدرة التي تشكل أهمية للاقتصاد الوطني مثل المواد الخام وغيرها، وكذلك قد تعمل الوزارة على القيام بإعداد دراسات جدوى اقتصادية وتقديم معلومات للمستثمرين عن تلك الفرص الاستثمارية، إضافة إلى إنشاء مراكز التدريب والتأهيل وإقامة الوحدات البحثية، هذا من جهة، ومن ناحية أخرى تعمل الوزارة، وبالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، على المساعدة في مجال القروض المالية والتمويل، حيث تعمل على إنشاء بنوك صناعية، أو تخصيص جزء من الإيرادات العامة والمساعدات لتنمية القطاع الصناعي.

واختص الفصل السابع بالحديث عن المواصفات الصناعية، حيث تحدثت مواده عن آلية رفع جودة السلع والمنتجات الصناعية الفلسطينية، وذلك بالتنسيق الدائم والمستمر مع مؤسسة المواصفات والمقاييس، إضافة إلى إمكانية الاستعانة بالمواصفات الدولية في حالة عدم توافر مواصفات وطنية. أما الفصل الثامن فقد تكون من ست مواد تحدثت عن الإشراف والرقابة الصناعية، وتخويل وزارة الصناعة بهذه المهمة من خلال مأموري الضبط القضائي، الذين أعطاهم القانون صلاحية دخول المنشآت الصناعية لتنفيذ مهمة الرقابة والإشراف، حيث يقومون بدورهم برفع نتائج عملهم على شكل تقارير ومحاضر إلى وزارة الصناعة، وذلك خلال 48 ساعة.

أما الفصل التاسع فقد اشتمل على ثلاث مواد اختصت بالعقوبات والغرامات التي يتم فرضها على المنشآت الصناعية التي تخالف أي حكم من أحكام هذا القانون، مثل إقامة منشأة صناعية بدون ترخيص (غرامة لا تزيد على 5000 دينار أردني)، أو الإدلاء ببيانات ومعلومات صناعية غير صحيحة لأجل الحصول على الحوافز والإعفاءات (غرامة لا تزيد على 2000 دينار أردني)، أو مخالفة أحكام هذا القانون

(غرامة لا تزيد على 2000 دينار أردني). وقد شمل الفصل العاشر أحكاماً ختامية في خمس مواد هدفت جميعها إلى زيادة تنظيم القطاع الصناعي الفلسطيني، مثل إنشاء اتحاد عام للصناعات الفلسطينية، وإعطاء مهلة ستة شهور للمنشآت الصناعية غير المرخصة وغير المسجلة بتصحيح وضعها كي تصبح قانونية، وقيام الجهات المختصة وذات العلاقة بتنفيذ وتطبيق أحكام هذا القانون وبنوده بعد نشره في الجريدة الرسمية.

6- ملاحظات عامة حول مشروع القانون

فيما يلي قراءة نقدية لمواد القانون مع الإشارة إلى أنه سيتم التركيز على الجوانب التي نعتقد أنها بحاجة إلى تعديل، ولن يتم التطرق إلى الجوانب الايجابية، إذ أن الهدف هو تصحيح جوانب الضعف في القانون إن وجدت وتعزيز الجوانب الايجابية:²

6-1 التعاريف

في تعريف المنشأة الصناعية فقد عرفها مشروع القانون بأنها منشأة يكون غرضها الأساسي استخراج أو تحويل الخامات أو تحويل المنتجات المصنعة إلى منتجات كاملة أو مزجها، أو تجميعها، أو تعبئتها، أو تغليفها. حسب هذا التعريف فإن المطعم يعتبر منشأة صناعية، والمنجرة، ومحلات تعبئة المواد الغذائية التي تقوم باستيراد المواد الغذائية وتعبئتها في عبوات صغيرة (مثل تعبئة الحبوب ومشتقاتها). لا بد من إعادة صياغة تعريف المنشأة الصناعية، بحيث يستثني مثل هذه الحالات. ونقترح ان يتم استخدام التصنيف الدولي الموحد للأشطة الصناعية International Standard ISIC-Industrial Classification، والذي يصنف المنشآت إلى قطاعات محددة.

في تعريف المنتج المحلي اشترط أن تكون القيمة المضافة الناتجة عن عملية التصنيع لا تقل عن 35%. لم تتحدد كيفية حساب نسبة ال 35%، وما هي النشاطات التي تدخل في عملية التصنيع: فمثلا هل يعتبر التصميم، والتشطيب، والتغليف، والنقل،

² تجدر الإشارة هنا إلى أن بعض الملاحظات الواردة في هذا الفصل قد عرضها د. باسم مكحول باسم ماس في ورشة العمل التي عقدت في غرفة تجارة وصناعة رام الله بتاريخ 5-6-2000 ونظمتها وحدة البحوث البرلمانية.

والتسويق عمليات تصنيع أم لا. كما أنها لم تحدد الجهة التي ستحدد هذه النسبة: هل هي وزارة الصناعة، أم وزارة المالية أم وزارة الاقتصاد أم جهة أخرى؟

6-2 صلاحيات الوزارة

حددت المادة الثانية صلاحيات الوزارة ب 24 صلاحية ومهمة. نعتقد أن هذه الصلاحيات تفصيلية جدا من ناحية، وبعضها غير دقيق في صياغته من ناحية أخرى. يفضل اختصار هذه الصلاحيات والمهام بمهنتين أساسيتين، وترك تحديد المهام التفصيلية للوزارة، وحسب الظروف السائدة عند تطبيق القانون. والمهام الأساسية للوزارة هي:

✧ إعداد البرامج والمشاريع والأنظمة والإجراءات التي تعزز القدرة التنافسية للصناعة الفلسطينية من خلال زيادة إنتاجية القطاع الصناعي. ويمكن للوزارة أن تسهم في تحسين الإنتاجية بطرق عدة منها:

1. زيادة إنتاجية العامل من خلال تطوير مهاراته، واستخدام تقنيات أفضل وتحسين الأنظمة الإدارية.
2. تخفيض التكاليف غير المبررة سواء عند الحصول على مدخلات الإنتاج، أو نقلها أو تكلفة استخدام رأس المال (القروض) والتي تنجم عادة عن تشوهات سوقية يمكن التقليل من حدتها.
3. زيادة أسعار المنتجات من خلال تحسين جودتها (الجودة بالمفهوم الواسع والذي يشمل النوعية، والديمومة، والاعتمادية، والوقت وخدمات ما بعد البيع،...).
4. زيادة إنتاجية الآلات والمعدات من خلال تحسين أنظمة الصيانة، واستخدام تكنولوجيا أفضل، وتطوير مهارات العمال، وتحسين خدمات البنية التحتية.

✧ وضع آليات تنظيم الصناعة الفلسطينية، بما في ذلك خلق قاعدة بيانات للقطاع الصناعي، والسجل الصناعي والترخيص.

كما أن بعض الصلاحيات المذكورة هي نتائج لعمل الوزارة وليس من صلاحيات الوزارة، كما في البند الثالث والذي ينص على زيادة مساهمة الصناعة في الناتج المحلي. إن زيادة مساهمة الصناعة في الناتج المحلي ليس غاية في حد ذاتها، إذ أن ما يهمنا هو تطوير القدرة التنافسية للصناعة الفلسطينية وليس حصتها في الناتج المحلي. وليس أدل على ذلك من تراجع مساهمة الصناعة الألمانية في الناتج المحلي في الوقت الذي تتعزز فيه القدرة التنافسية للصناعة الألمانية.

وفي حالة الإبقاء على صلاحيات الوزارة كما جاءت في مشروع القانون، لا بد من إضافة كلمة المساهمة في في بداية كل من البنود 15 و16 و18. إذ ليس من وظائف وزارة الصناعة الترويج وتأهيل الكوادر العاملة، وتوفير مصادر التمويل، بل المساهمة في ذلك.

6-3 التراخيص الصناعية

مشروع القانون لم يتحدث عن اعتبارات منح الترخيص مثل حاجة البلاد الاقتصادية، أو توجهات البرامج التنموية، أو مدى تحمل السوق لترخيص منشآت جديدة إضافة للمنشآت القائمة. لذا، يفضل إضافة مواد تحدد اعتبارات منح الترخيص. إذ أن الترخيص يعتبر أداة من أدوات السياسة الصناعية ويمكن استخدامها لتشجيع أو الحد من الاستثمار في قطاعات أو مناطق معينة.

تتحدث الفقرة ج من المادة 3 عن عدم جواز تغيير حجم المنشأة أو منتجاتها قبل الحصول على موافقة الوزارة، اعتقد انه لا بد من تحديد ما هو المقصود بحجم المنشأة وكيفية قياسه. فهل المقصود هو رأس المال، أم عدد العاملين، أم حجم الانتاج،

أم القيمة المضافة للمنشأة من جهة، وتحديد مقدار التغيير في حجم المنشأة الذي يتطلب الموافقة المسبقة من الوزارة. بمعنى هل زيادة رأس المال من 1000 \$ إلى 1001 \$ أو زيادة عدد العمال من 100 عامل إلى 101 تتطلب موافقة الوزارة. والأمر ذاته ينطبق على تغيير منتجات المنشأة، هل المقصود إضافة منتجات جديدة كلياً، أم إن مجرد تغيير في شكل أو لون أو حجم مذاق المنتج يعتبر تغييراً في الإنتاج. وليس هنالك مبرر من الناحية العملية لإبلاغ الوزارة بالتغيرات الروتينية في حجم المؤسسة، ويفضل تحديد الحالات التي تتطلب الحصول على موافقة مسبقة من الوزارة، خاصة في الحالات التي قد تترتب عليها آثار بيئية مهمة أو آثار اقتصادية سلبية على المجتمع، أو إضافة خطوط إنتاج ذات تأثير على النواحي الأمنية.

تنص المادة الرابعة على ضرورة الحصول على موافقة الجهات المختصة بمنح الترخيص قبل البدء في تشغيل المنشأة، ليس هنالك مبرر لذلك، طالما أن المنشأة حصلت على ترخيص حسب ما جاء في الفقرة أ من المادة الثالثة. إذ أن الترخيص يعني بالضرورة السماح بإنشاء المشروع وتشغيله. وفي حالة بقاء هذه المادة لا بد من تحديد الأسباب التي قد تحرم صاحب المشروع من البدء بتشغيله بعد أن حصل على ترخيص من الجهات المختصة.

تشير المواد 7 و8 إلى أن الرد على طلب الترخيص قد يمتد إلى 40 يوماً، ونعتقد أن هذه مدة طويلة وغير مناسبة لتشجيع الاستثمار، وقد تكون منفرة للمستثمرين، خاصة الاستثمارات الأجنبية. لذا، لا بد من اختصارها إلى فترة لا تزيد على أسبوعين.

تتحدث المادة 9 عن إمكانية تمديد الترخيص، وقد ورد في نهايتها عبارة "أن يبين الأسباب المقنعة بذلك"، وليس واضحاً ما هي الأسباب التي تصنف على أنها مقنعة، وتلك غير المقنعة، ومقنعة من وجهة نظر من/ الوزارة أم المستثمر. يفضل تجنب هذه العبارات المبهمة والمطاطية لأنها تعطي مجالاً للتفسيرات المتباينة من جهة، والتمييز بين المستثمرين من جهة أخرى.

المادة 10 والتي تعطي الوزير الحق في إلغاء ترخيص المنشأة: إن عقوبة سحب الترخيص هي عقوبة قاسية جدا، ويفضل استبدالها بغرامة مالية، على أن تكون عقوبة سحب الترخيص آخر الخيارات المتوفرة للوزارة لاستخدامها، وتحديد الحالات المحددة التي توجب سحب الترخيص. كما ورد في الفقرة 1 من هذه المادة عبارة "لسبب غير مقبول" ما هو السبب المقبول والسبب غير المقبول لوزارة الصناعة، لا بد من تحديد الأسباب المقبولة حتى يعلم المستثمر ما ينتظره في حالة مخالفة نصوص القانون. كما أن المادة 10 تتعارض مع المادة 35، إذ تنص المادة 35 على فرض عقوبة بما لا يزيد على 2000 دينار على كل من يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون، والمادة 10 تنص على سحب الترخيص.

كما أن المادة 10 تعطي الوزير صلاحيات إلغاء التراخيص، ولكنها لم تبين حقوق أصحاب المنشآت بالاعتراض على قرارات الإلغاء أمام المحاكم ولا المدة التي يجوز فيها لصاحب المنشأة الاعتراض وتقديم طلب الاستئناف. لذلك، يجب إضافة بند جديد لهذه المادة يبين حق الأشخاص في الاعتراض على قرار إلغاء الترخيص والمدة الزمنية اللازمة لذلك، بعد تحديد المخالفات التي تستوجب إلغاء الترخيص.

تنص الفقرة 3 من المادة 10 على أنه إذا لم تنقيد المنشآت الصناعية القائمة وقت صدور القانون بأحكامه فإنه يحق للوزير سحب ترخيص هذه المنشآت. لا يمكن تطبيق القانون بأثر رجعي، فكيف يمكن أن تعاقب منشأة على عدم التزامها بقانون لم يكن موجودا عند ممارستها لنشاطها. ونقترح أن يعاد صياغة هذه المادة، بحيث تصبح "إذا ثبت أن المنشأة الصناعية القائمة بعد صدور هذا القانون لم تنقيد بأحكامه".

4-6 السجل الصناعي

المواد 12، 13، 14، والتي تتحدث عن السجل الصناعي لم تحدد طبيعة البيانات المطلوبة للسجل الصناعي، وأهم من ذلك أنها لم تتحدث عن سرية هذه المعلومات والجهات التي لها الحق في الاطلاع عليها. كما لم تتحدث عن حق الوزارة في نشر بيانات السجل الصناعي، وشكل البيانات المنشورة. ولذا نقترح إضافة مادة تعطي الوزارة الحق في إصدار بعض بيانات السجل الصناعية في نشرة أو كتيب، ويحدد البيانات المسموح بنشرها مثل اسم المنشأة، وموقعها، ونشاطها الرئيسي، وشكلها القانوني، ورأسمالها، وعدد العاملين فيها. وكذلك لا بد من إضافة مادة تلزم موظفي الوزارة بالحفاظ على سرية البيانات.

كما أن المادة تلزم المنشآت الصناعية المقيدة في السجل الصناعي بأن تجدد المعلومات الخاصة بها سنويا. ليس واضحا من هذه المادة من الذي سيجبر المنشآت الصناعية بتجديد المعلومات، إذ أن جميع المنشآت باستثناء الشركات المساهمة غير ملزمة بالتعاون مع جامعي البيانات حتى لو كانوا من موظفي وزارة الصناعة.

لم يحدد مشروع القانون الحالات التي تشطب المنشأة من السجل الصناعي، مثل إغلاق المؤسسة لمدة تزيد على سنة، أو إزالتها بأمر قضائي.

6-5 براءات الاختراع

المادة 17 لم تتحدث عن مدة براءة الاختراع. ولا بد من تحديد مدة لبراءة الاختراع تكون كافية لتشجيع المنشآت على البحث والتطوير من جهة، وتفتح باب المنافسة أمام الآخرين لتقليد أو تطوير موضوع براءة الاختراع من جهة أخرى.

6-6 تشجيع الاستثمار الصناعي

تعطي هذه المادة الأفضلية للاستثمار الصناعي على غيره من الاستثمارات: فهل هنالك موقف معلى من السلطة الوطنية على أن الصناعة أهم من الزراعة أو السياحة مثلاً. لذا، فإنني أعتقد أن قانون تشجيع الاستثمار يعطي فرصاً متساوية لجميع الاستثمارات ولجميع القطاعات الاقتصادية. ومن هنا نقترح إلغاء الامتيازات الإضافية والاكتفاء بالامتيازات التي يقدمها قانون تشجيع الاستثمار.

تحدث الفقرة الأولى من المادة 20 عن تشجيع الاستثمار الصناعي من خلال الحماية التجارية: هذه المادة يجب أن تذكر بصراحة أن المقصود هنا توفير حماية مؤقتة وتزال تدريجياً خلال فترة زمنية محددة مسبقاً ولبعض الأفرع الصناعية وليس جميعها. إذ أن بعض الأفرع الصناعية ليس لها فرصة في الاستمرارية والتطور حتى لو توفرت لها حماية. كما لا بد من تحديد آلية متابعة تضمن قيام المنشآت المحمية بتطوير أدائها مع مرور الوقت. إذ أن الحماية عملية مكلفة للمستهلك، حيث سيدفع المستهلك أسعاراً أعلى للسلع المستوردة أو سيحرم من إمكانية شرائها والاكتفاء بالسلع المحلية التي قد تكون ذات جودة أقل في نظر المستهلك. ويجب مقارنة فائدة الحماية المتمثلة في إعطاء فرصة لتطوير الصناعة الوطنية مع التكلفة التي سيتحملها المستهلك. ومن هنا نقترح تشكيل لجنة تضم الجهات المعنية بما في ذلك وزارة الاقتصاد، والصناعة، والمالية، تكون مهمتها تحديد معايير الحماية وتقييم تأثيرها على المنتج والمستهلك.

كما أن الفقرة الأولى من المادة 20 لم تحدد معايير الاستفادة من الحماية للمشاريع القائمة والجديدة مثل: تحديد حد أدنى لنسبة عناصر الإنتاج المحلية من مجمل عناصر الإنتاج المستخدمة في الإنتاج، أو مستوى جودة المنتجات المحلية المنوي حمايتها، أو نسبة تغطية إنتاج السلعة المراد حمايتها من حاجة السوق المحلية، أو كفاءة المنشأة في استغلال عناصر الإنتاج، أو مدى إسهام المنشأة في تحقيق أهداف استراتيجية التنمية الصناعية، وتعهد أصحاب المنشأة المحمية تزويد الجهات المعنية في وزارة الصناعة بما تحتاجه من بيانات لدراسة طلب الحماية ومتابعة تطور أداء المنشأة

المحمية مع مرور الوقت والسماح لمفتشي الوزارة بالقيام بزيارات ميدانية للمنشآت للتأكد من دقة تلك البيانات.

كما أن الفقرة الأولى من المادة 20 تتحدث عن حماية المنتجات المحلية من منافسة السلع المستوردة المشابهة للإنتاج المحلي. لم يرد تعريف للسلع المستوردة المشابهة للمنتج المحلي ودرجة التشابه، ومن الذي سيحدد درجة التشابه؟ هل سيحددها المنتج المحلي أم الوزارة من خلال مؤسسة المواصفات، أم المستهلك أم جهة محايدة. وهنا نقترح أن تتولى جهة فنية محايدة تحديد درجة التشابه بين المنتجات المحلية والأجنبية.

كما ورد في الفقرة 3 من المادة 20 عبارة "للمنشآت الصناعية التي تمثل أهمية للاقتصاد الوطني"، لم يرد في القانون تعريف لهذه المنشآت المهمة للاقتصاد الوطني، فهل هي مهمة من حيث مساهمتها في الإنتاج، أو التوظيف أو التصدير أو محل سلع مستوردة، أم تتقل تكنولوجيا ملائمة أم ماذا؟ لا بد من تحديد معايير الأهمية الاقتصادية، وإلا فإن كل مستثمر صناعي سيطالب بالحصول على الإعفاءات الضريبية الإضافية. كما أن قانون تشجيع الاستثمار يعطي إعفاءات ضريبية تمتد لعشرة سنوات، لذا، فإن منح إعفاءات لمدة زمنية أطول لن يؤثر على قرار الاستثمار، لأن القيمة الحالية للإعفاءات الضريبية بعد عشر سنوات ستقترب من الصفر، وستأتي هذه الإعفاءات على حساب خزينة الدولة دون تأثير على الاستثمار. لذا، فإننا نقترح إلغاء هذه الفقرة.

كما ورد في الفقرة 4 من المادة 20 عبارة "وفقا للمعايير التي يحددها الوزير"، لماذا لم يحدد القانون هذه المعايير وتركها لمزاج واجتهادات الوزير، إضافة إلى إمكانية تغييرها مع تغير الوزير.

ورد في الفقرات 5 و6 و7 و8 و9 و10 حوافز تفضيلية عدة للنشاط الصناعي، أعتقد أن مثل هذه الحوافز تعطي أفضلية كبيرة للاستثمار الصناعي مقارنة ببقية الأنشطة الاقتصادية. وكما أشرنا سابقا، لا توجد رؤية واضحة لمستقبل الاقتصاد الفلسطيني، بمعنى هل سيكون صناعيا أم زراعيًا أم سياحيا. لذا، فإن الحوافز المقترحة غير مبررة من الناحية الاقتصادية. وفي ظل غياب موقف رسمي مععلن لتفضيل الاستثمار الصناعي على بقية القطاعات، فإننا نقترح إلغاء مثل هذه الحوافز والاعتماد على الحوافز التي يقدمها قانون تشجيع الاستثمار.

كما يفضل أن تشمل الحوافز الاستثمارية المقدمة للقطاع الصناعي (حتى في حالة إلغاء بعض الحوافز المشار إليها في الفقرة السابقة) الأمور التالية:

- ✧ إنشاء بنك معلومات حول فرص الاستثمار، ومصادر التمويل، والمنافذ التسويقية، وتوجهات الأسواق العالمية، ومصادر المواد الخام والمعدات التطورات التقنية، إضافة إلى تشكيل جسم في الوزارة يساعد المستثمرين على نقل التكنولوجيا واستيعابها.
- ✧ إعطاء أفضلية للمنتجات المحلية في العطاءات الحكومية حتى لو زادت أسعارها عن السلع المستوردة بنسبة محددة، شريطة أن تتوفر في المنتجات المحلية المواصفات القياسية من حيث الجودة.

الفقرة ب من المادة 21 تنص على قيام الوزارة بإعداد دراسة الجدوى الاقتصادية للفرص الاستثمارية، يفضل قيام الوزارة بتحديد القطاعات الاقتصادية الواعدة، وعدم القيام بإعداد دراسة جدوى، وترك إعداد هذه الدراسات إلى المستثمرين. وفي حالة قيام الوزارة بإعداد هذه الدراسات، فهل ستتحمّل الوزارة الأخطاء التي قد ترد في الجدوى ويبني المستثمر قرار الاستثمار على أساسها. كما أن هذه الدراسات، في حالة إعدادها، ستفقد قيمتها بعد وقت قصير. إذ قد تتغير الفرضيات (سواء الفرضيات السوقية، أم الفنية، أم المالية) التي اعتمدت عليها تلك الدراسات.

الفقرة هـ من المادة 21 لم تحدد شكل وحجم الدعم المقدم، هل هو دعم مادي أم إجرائي.

الفقرة 3 من المادة 22 تشير إلى قيام الوزارة بتوفير الضمانات اللازمة للتسهيلات الائتمانية لأغراض التنمية الصناعية، إلا أنها لم تحدد ما هي هذه الضمانات التي تستطيع الوزارة تقديمها، ولم تحدد لمن ستقدم هذه الضمانات، هل هي لبنوك تجارية أم مؤسسات تمويلية؟ وما هي مسؤولية الوزارة في حالة فشل المستثمر عن الإيفاء بالتزاماته المالية؟ نقترح هنا أن تشجع الوزارة تأسيس مؤسسة تمويل مختصة تقدم التسهيلات المالية للقطاع الصناعي، دون أن تتدخل الوزارة في آلية عمل تلك المؤسسة.

الفقرة 4 من المادة 22 تنص على تخصيص 0.5% من إيرادات الجمارك لتطوير القطاع الصناعي. هذه المادة تتعارض مع المادة رقم 6 من قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لسنة 1998 والذي اشترط عدم تخصيص الأموال العامة أو إنفاقها إلا بقانون. كما أن هذا المطلب سيدفع جميع الوزارات للمطالبة بحصة من الإيرادات الجمركية. لذلك، نقترح حذف هذه الفقرة.

المادة 21 لم تتطرق إلى إنشاء مؤسسة لتمويل الصادرات على الرغم من أهميتها لتطوير الصناعة.

المادة 22 تنص على تخصيص جزء من أموال الدول المانحة المقدمة لفلسطين لتنمية القطاع الصناعي. يفضل ترك توزيع أموال المساعدات إلى جهة حكومية عليا تتولى الإشراف على توزيعها بين مختلف القطاعات الاقتصادية، وحسب توفر الأموال وحاجة القطاعات، بدلا من الالتزام المسبق بحصص محددة.

6-7 المواصفات الصناعية

يفضل إضافة بند إلى المواد 24، و25، و26 يشير إلى ضرورة إلزام المنشآت الصناعية بتطبيق المواصفات الفلسطينية، وعدم ترك الموضوع رهنا لرغبة المنتجين، وذلك حفاظا على حقوق المستهلك من جهة، ولتعزيز القدرة التنافسية للمنتجات الفلسطينية من جهة أخرى.

كما لا بد من إضافة مواد تدعم وتشجع الصناعيين الفلسطينيين على الوفاء بمتطلبات الأسواق العالمية من حيث المقاييس والمواصفات المطلوبة، خاصة مواصفات الدول المستهلكة للصادرات الفلسطينية، وعقد الاتفاقيات بين مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية والمؤسسات الشبيهة في الدول الأخرى .

6-8 الإشراف والرقابة الصناعية

ورد في المادة 28 عبارة "اداء المنشآت الصناعية وتنظيم نشاطها". لم يبين القانون ما هو المقصود بالأداء هل هو الأداء المالي (ربح وخسارة) أم نمو المبيعات، أم نمو القيمة المضافة، أم التوظيف، أم نوعية الإنتاج، أم الالتزام بالمواصفات، أم التصدير أم ماذا..... لا بد هنا من تعريف المقصود بالأداء الذي ستقوم الوزارة بمراقبته.

كما أن هذه المادة لم تعرف ما هو نشاط المنشأة الذي يحق للوزارة تنظيمه، هل هو الإنتاج، أو التوظيف، أو التسويق، أو توزيع الأرباح، ولم تحدد طريقة تنظيم هذه النشاطات. إن ترك هذه المواضيع دون تعريف دقيق سيعطي الوزارة الحق في التدخل في أدق تفاصيل عمل المنشآت الصناعية.

تتحدث المواد 29 و30 و31 عن دور وصلاحيات مأموري الضريبة في التفتيش والرقابة على المنشآت الصناعية. لم تتطرق هذه المواد إلى دور الأطراف الأخرى في عملية الرقابة والتفتيش، خاصة وزارة الحكم المحلي، ووزارة الصحة، ووزارة البيئة، ووزارة العمل وغيرها من الأطراف، سيما أن مهام مأمور الضبط القضائي تشمل مجالات عمل تهم وزارات أخرى غير وزارة الصناعة. كما أنها لم تحدد مواصفات ومؤهلات مأمور الضبط القضائي، سيما أن مهامه غاية في الأهمية والحساسية.

كما أن المادة 29 أعطت مأموري الضبط القضائي حرية دخول المنشآت في أي وقت لغرض التفتيش، وهذه الحرية قد تتسبب في إحداث إشكاليات للمنشآت وأصحابها من حيث عدم تحديد مواعيد الزيارات، وبالتالي فمن الأنسب تحديد فترات زمنية معينة يستطيع خلالها مأمورو الضبط القضائي تأدية المهام الموكولة إليهم.

تعطي المادة 30 مأموري الضبط القضائي صلاحيات واسعة، وهنا قد تدخل العلاقات والمسائل الشخصية، وبالتالي يجب عدم اعتماد واعتبار الأوراق والمحاضر التي ينظمها مأمور الضبط القضائي صحيحة إلا بعد إخضاعها للتدقيق والتأكد من صحتها وسلامة المكتوب فيها.

6-9 العقوبات

المادة 34 والتي تنص على حق الوزارة بإغلاق أية منشأة لحين الحصول على ترخيص: إن أسوأ ما جاء في هذا القانون هو إعطاء الوزارة الحق في إغلاق مؤسسة قائمة قبل صدور القانون من جهة، ومعالجة مشكلة الترخيص بإغلاق 89% من المنشآت الصناعية. إذ إن 2300 منشأة تقدمت للحصول على الترخيص من أصل حوالي 14675 منشأة صناعية (حسب المسح الصناعي للعام 1999). وحصلت فقط 1567 منشأة على ترخيص حتى تاريخ 7-7-2001، أي ما يشكل 10.7% من

مجموع المنشآت الصناعية (دائرة الترخيص-وزارة الصناعة)، أي أن القانون ينوي إغلاق 89% من مجموع المنشآت الصناعية فأية تنمية صناعية يتحدث عنها القانون؟ فهل هذا هو المطلوب خاصة في هذه المرحلة الحرجة التي تمر فيها الصناعة الفلسطينية؟ وعلى الرغم من أهمية الترخيص الصناعي، فإن مشكلة عدم الترخيص لا تعالج بإغلاق هذه المنشآت. يجب أن تفكر الوزارة بأسباب عدم ترخيص 89% من المنشآت، وكم منها لن يستطيع تحقيق شروط الترخيص حتى لو أعطيت مهلة تزيد على 6 أشهر قبل اللجوء إلى إغلاق المنشآت، ولذا، يجب أن توفر الوزارة البدائل لأصحاب هذه المنشآت مثل توفير مناطق صناعية مناسبة، وتقديم حوافز مادية وغير مادية لهذه المنشآت لحفزها على الترخيص، مع الإشارة هنا إلى أن الحديث يدور حول المنشآت القائمة قبل صدور القانون، وليس المنشآت التي تنشأ بعد صدور القانون، والتي يجب أن تلتزم به بصورة كاملة.

المادة 36 يفضل أن يضاف إليها عبارة "وتدفع قيمة الحوافز والاعفاءات بأثر رجعي"، بحيث يعيد المستثمر قيمة الحوافز التي حصل عليها لخزينة الدولة.

6-10 الأحكام الختامية

تنص المادة 38 على ضرورة قيام جميع المنشآت غير المسجلة والمرخصة بتصحيح أوضاعها وفقاً لأحكام القانون خلال مدة أقصاها ستة شهور من تاريخ نفاذه، هذه المدة غير كافية، سيما أن بعض المنشآت قد لا تستطيع تعديل أوضاعها، خاصة تلك المنتشرة في المناطق السكنية، والحل الأمثل هو نقلها إلى مواقع مناسبة. من هنا، لا بد من تقديم حوافز للانتقال مثل إقامة تجمعات صناعية لهذه المنشآت، أو تقديم حوافز مادية لمساعدتها على تغطية بعض مصاريف الانتقال، مثل المصاريف الغازية، وتوقف العمل خلال فترة الانتقال.

7- مقارنة مشروع قانون الصناعة الفلسطيني بالقوانين الصناعية في الدول المجاورة

تختلف القوانين والأنظمة المتبعة من دولة لأخرى من نواح عدة، كشمولية القانون، وحدود تطبيقه وتفصيلاته، وما إلى ذلك من الأمور التي يحددها مشرّع القانون. وما يهمننا في هذا الموضوع، كدارسين لمشروع قانون الصناعة الفلسطيني هو مقارنة مشروع القانون بقوانين بعض الدول من ناحية بنود القانون، ومعالجته للمواضيع التي تهم القطاع الصناعي بشكل عام. ومن خلال هذه المقارنة سيتسنى لنا معرفة مدى شمولية مشروع قانون الصناعة الفلسطيني مقارنة بالقوانين الأخرى.

لقد تمت مقارنة مشروع قانون الصناعة الفلسطيني بقوانين الصناعة لكل من لبنان، ومصر، وسوريا، وقطر، ومشروع قانون الصناعة الاردني للعام 1998، باعتبارها قوانين تحكم الصناعة في بيئة مجاورة في الشرق الأوسط.³ كذلك قمنا بإعداد مصفوفة لمقارنة بنود القانون بالقوانين الأخرى بصورة ملائمة حسب المواضيع المختلفة.

سوف تعتمد منهجية المقارنة بين القوانين المختلفة على أساس المواضيع التي تتعلق بقانون الصناعة وهي المواضيع التي تمت مقارنتها في المصفوفة التي أعدت للغرض، وهي موضوعات تتعلق بـ :- تعريفات ومصطلحات، ولجنة التنمية الصناعية، والترخيص، والسجل الصناعي، والحوافز التشجيعية، وقروض الصناعات

³ أرقام القوانين التي استخدمت في عملية المقارنة هي: قانون رقم(11) لسنة 1980 بشأن التنظيم الصناعي، ورقم (23) لسنة 1990 بتنظيم وزارة الصناعة والأشغال العامة في قطر. والقرارات الرئاسية الصادرة بشأن القطاع الصناعي في مصر. ومشروع قانون الصناعة والتجارة الأردني رقم (18) لسنة 1998. والقرار رقم 249 الصادر في 1951 بشأن تسجيل المؤسسات الصناعية، والمرسوم التشريعي رقم 103 الصادر في 1952 بشأن تنظيم الصناعات الوطنية، والمرسوم التشريعي رقم 47 لسنة 1952 المتضمن تنظيم الصناعات السورية والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم 52 لسنة 1953 في سوريا. ومجموعة المراسيم التشريعية اللبنانية الصادرة بشأن تنظيم الصناعة وتنميتها سنة 1973.

الخفيفة، والرقابة الصناعية، والجزاءات والأحكام العامة، والموصفات والمقاييس، وغير ذلك من الموضوعات المهمة وذات العلاقة (الملحق الأول). وفيما يلي عرض ومناقشة لهذه المقارنة:

7-1 التعاريف والمصطلحات

شمل مشروع القانون على تعريف المنشأة الصناعية والمنتج المحلي، وهو بذلك يتفق مع القانون القطري، كما أن القانون اللبناني تطرق إلى تعريف المنشأة الصناعية، إلا أنه أغفل تعريف المنتج المحلي، أما القانون المصري فقد قام بتعريف المنتج المحلي وأغفل تعريف المنشأة الصناعية، وبخصوص القانونين الأردني والسوري فلم يتطرقا إلى هذه التعريفات.

7-2 لجنة التنمية الصناعية

لم يتطرق مشروع قانون الصناعة الفلسطيني إلى تشكيل لجنة تنمية صناعية، ويشاركه بذلك القانونان السوري والأردني، فيما نصت القوانين القطرية والمصرية واللبنانية بشكل صريح على تشكيل لجنة التنمية الصناعية، ومقر انعقادها، وكيفية تشكيلها، وذلك على الرغم من أن مشروع القانون يتفق مع هذه القوانين في موضوعات مختلفة أخرى تهدف جميعها إلى تنظيم الصناعة وتمييزها.

7-3 التراخيص

لقد تعرض مشروع القانون بشكل واضح إلى كافة الأمور المتعلقة بالتراخيص، من حيث كيفية تقديم طلب الحصول على التراخيص، ومكان تقديم الطلب، والجهة التي يتم تقديم الطلب لديها، والمدة القانونية اللازمة لدراسة لجنة التنمية

الصناعية طلب الترخيص، ومدة إصدار قرار وزارة الصناعة بالموافقة أو الرفض على طلب الترخيص، والبدء بعملية الإنتاج، وتعديل وضع المنشأة وما يترتب عليه من إجراءات، وعملية إلغاء الترخيص، والجهة المخولة بإلغاء الترخيص. كما تطرق القانون القطري إلى الموضوعات السابقة التي تتعلق بالترخيص، أما بالنسبة لبقية القوانين، فإن القانون الأردني لم يتطرق لهذا الموضوع، والقانون المصري عالج موضوعات تعديل وضع المنشأة، ومكان تقديم طلب الترخيص، ومدة إصدار وزارة الصناعة القرار بالترخيص أو عدمه، وأهمل بقية الموضوعات. في حين لم يتعرض القانون السوري إلى موضوع عملية بدء الإنتاج ومدة دراسة لجنة التنمية الطلب، ولكنه تطرق إلى بقية الموضوعات. أما القانون اللبناني فقد عالج قضية تعديل وضع المنشأة وأغفل بقية الموضوعات.

4-7 السجل الصناعي

يتضمن هذا البند من مشروع القانون الجهة المنظمة للسجل الصناعي، والفترة القانونية للقيد في السجل الصناعي بالنسبة للمنشآت القائمة والجديدة، ومدة تجديد القيد في السجل، وهو بذلك يتفق مع القانونين القطري والمصري، أما القانونان الأردني واللبناني فقد تعرضا للجهة المنظمة للسجل الصناعي، ولكنهما أغفلا البقية، والقانون السوري تعرض لجميع الموضوعات التي تم ذكرها إلا أنه أغفل التعرض لفترة تجديد القيد في السجل الصناعي.

5-7 الحوافز التشجيعية

إن مشروع القانون يتماثل مع القوانين الأخرى من حيث تعرضه للحوافز التشجيعية وأنواعها، والتسهيلات الحكومية لسرعة قيام الصناعات الجديدة، ومساهمة وزارة الصناعة وتوليها نفقات إعداد دراسات جدوى اقتصادية، وبحوث تقوم بها

المشروعات، إلا أن مشروع القانون لم يتعرض إلى موضوع الأولوية في مشتريات الحكومة. هذا وقد عالجت القوانين المصرية والقطرية واللبنانية جميع هذه الحوافز، فيما تطرق القانون الأردني إلى مساهمة وزارة الصناعة في نفقات البحوث والدراسات التي تقوم بها المشروعات، وأغفل بقية الموضوعات المتعلقة بهذا الشأن. أما القانون السوري فقد تعرض إلى أنواع الحوافز التشجيعية، والتسهيلات الحكومية الواجب اتباعها لتسريع عملية قيام الصناعات الجديدة.

6-7 قروض الصناعات الخفيفة

على الرغم من أن مشروع القانون يتفق مع بعض القوانين في اعتماد بند ينص على توفير التمويل للمنشآت الصناعية، فإنه أغفل وبشكل واضح شروط الحصول على هذه القروض، وقيمة القروض ونسب الفوائد عليها ومدة سدادها، والإجراءات الواجب اتباعها للحصول على القرض، وكيفية تشكيل اللجنة المختصة بمنح مثل هذه القروض. أما القانونان المصري والسوري فلم يتطرقا إلى أي من هذه الموضوعات. في حين تطرق القانون الأردني إلى المبالغ المخصصة للقروض وأهمل البقية. وناقش القانون اللبناني شروط الحصول على القروض، وقيمتها، ونسبة الفائدة عليها، ومدة سدادها، ولم يتطرق لبقية الموضوعات ذات العلاقة. أما القانون القطري فقد تطرق بشكل تفصيلي وواضح إلى هذه الموضوعات وعالجها بالكامل.

7-7 الرقابة الصناعية

لقد تطرق مشروع القانون إلى موضوع الرقابة الصناعية من خلال صلاحيات موظفي الضبط القضائي بالتفتيش، والجهة القانونية التي تتلقى تقاريرهم، فيما لم يتطرق إلى عملية مسك الدفاتر الخاصة بالمواد المستوردة والمغفأة من الجمارك، وهو بذلك يتفق مع القانونين المصري والسوري. ولم يتطرق القانون

الأردني إلى هذه الموضوعات. وعلى النقيض من ذلك، فقد عالج القانون القطري هذه الموضوعات، في حين أن القانون اللبناني قد عالج فقط موضوع الجهة التي يتم رفع تقارير موظفي الضبط القضائي لها.

7-8 الجزاءات والأحكام العامة

لقد تعرض مشروع القانون إلى عقوبة مخالفة التعليمات الخاصة بالترخيص، ومخالفة رأي وزير المالية ولجنة التنمية الصناعية في الحوافز التشجيعية، إلا أنه لم يتطرق إلى عقوبة عدم التقدم بطلب القيد في السجل الصناعي بالنسبة للمنشآت الجديدة والقائمة، وعقوبة مخالفة عدم مسك الدفاتر الخاصة بالمواد المستوردة والمعفاة من الجمارك، في حين عالج القانون القطري جميع هذه الموضوعات. ولم يتطرق القانون الأردني إلى أي منها، وعالج القانونون السوري واللبناني مخالفة التعليمات الخاصة بالترخيص، وأغفلا البقية، أما القانون المصري فقد فرض عقوبات على مخالفة تعليمات الترخيص وعدم التسجيل والقيد في السجل الصناعي للمنشآت الجديدة والقائمة.

7-9 المواصفات والمقاييس

تعرض مشروع القانون إلى المواصفات والمقاييس الخاصة بالمنتجات المحلي والأجنبي وعضوية وزارة الصناعة في لجان مؤسسة المواصفات والمقاييس، وهو متفق بذلك مع القانون المصري. أما القانونون الأردني واللبناني فقد أغفلا المواصفات والمقاييس المتعلقة بالمنتج الأجنبي، وناقشا البقية، والتي من أهمها عضوية الدولة في مؤسسات المواصفات والمقاييس الدولية، والاعتراف المتبادل بهذه المواصفات، الأمر

الذي يؤدي إلى زيادة التعاون الاقتصادي والتجاري بين الدول. ولم يتطرق القانونان القطري والسوري أو يتعرضا بأي شكل من الأشكال إلى هذه الموضوعات.

8- قدرة مشروع قانون الصناعة على تحسين أداء القطاع الصناعي

ركز مشروع قانون الصناعة وبشكل واضح على مشكلة ضعف القدرة التنافسية للصناعة الفلسطينية، وقد جاءت نصوص مشروع القانون منسجمة إلى حد كبير نسبيا مع متطلبات وآليات تحسين القدرة التنافسية لهذا القطاع، سواء من حيث تقديم الحوافز المادية أو غير المادية للمشاريع الصناعية بما في ذلك: الإعفاءات الضريبية، وتنظيم الصناعة من خلال عمليات الترخيص والسجل الصناعي، وعمليات إعادة الهيكلة، والحماية التجارية، والمساهمة في توفير مصادر التمويل طويل الأجل، وتشجيع البحث والتطوير، والترويج للمنتجات الصناعية، وتدريب الأيدي العاملة، والإشراف والرقابة على المنشآت الصناعية.

إلا أن مشروع القانون لا يتفق مع التوجهات والتغيرات الإقليمية والعالمية المتعلقة بتحرير التجارة بين الدول وتخفيض القيود الجمركية وغير الجمركية المفروضة على تدفق السلع بين الدول والتي تتجسد في اتفاقية الغات ومبادئ منظمة التجارة العالمية WTO. إذ أن مشروع القانون ينص، وبشكل واضح، على عوائق أمام تدفق السلع الأجنبية للسوق الفلسطينية من خلال فرض الرسوم الجمركية والقيود الكمية على السلع المستوردة بهدف حماية المنتجات المحلية. وعلى الرغم من أن منظمة التجارة العالمية تعطي بعض الاستثناءات لبعض الدول وللبعض السلع ولمدة محددة من أجل حماية المنتجات الوطنية، فإن صيغة القانون تتحدث ضمناً عن حماية دائمة وليست حماية مؤقتة، ولم يحدد القطاعات التي ستنتمتع بالحماية. كما أن قدرة السلطة الوطنية على توفير الحماية ستكون محدودة جداً في ظل غياب السيطرة على المعابر من جهة، وعدم وجود نقاط حدودية جمركية بين إسرائيل ومناطق الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة أخرى. إذ أن السلع التي تدخل إسرائيل يمكنها الوصول إلى أسواق الضفة الغربية وقطاع غزة بسهولة.

اما من حيث قدرة وزارة الصناعة والجهات ذات العلاقة على تنفيذه فنلاحظ أن تنفيذ القانون يتطلب تنسيقاً على مستوى عال بين وزارة الصناعة وكل من:-

1. وزارة التجارة والاقتصاد (في مجال رسم السياسة التجارية والاتفاقيات التجارية مع الأطراف الخارجية)
2. وزارة المالية (في رسم السياسة الجمركية والضريبية وتوزيع إيرادات الجمارك).
3. وزارة التخطيط والتعاون الدولي (في توزيع المساعدات الأجنبية والترويج للمنتجات الفلسطينية وخطط التنمية).
4. وزارة الحكم المحلي (في مجال الترخيص والرقابة والإشراف).
5. سلطة النقد (في مجال التمويل وفتح مؤسسات تمويل متخصصة).
6. وزارة العمل (في مجال التدريب والرقابة).
7. وزارة شؤون البيئة في مجال الترخيص والرقابة والإشراف.
8. والعديد من الأطراف (مؤسسة المواصفات والمقاييس، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والاتحاد العام للصناعات الفلسطينية).

مما يثير تساؤلاً حول القدرة على تنفيذ القانون وتحقيق أهدافه، خاصة في ظل التجربة السابقة والحالية للتعاون والتنسيق بين الوزارات الفلسطينية، هو ما تتصف به تلك الوزارات من تداخل في الصلاحيات وضعف في التنسيق فيما بينها. وعند استعراض مواد القانون يلاحظ أن غالبيتها يتطلب تدخلًا من أكثر من وزارة وجهة حكومية، ما قد يحد من جدوى القانون في معالجة مشكلة ضعف القدرة التنافسية للصناعة الفلسطينية. كما أن تنفيذ القانون يتعارض في بعض بنوده مع اتفاقية باريس الاقتصادية، خاصة ما يتعلق بتحديد السياسات التجارية.

إضافة إلى ضرورة التنسيق بين الجهات ذات العلاقة في رسم وتنفيذ تقييم وتعديل التشريعات، لا بد من التأكيد على أن الأطر القانونية التي تنظم عمل القطاع الصناعي هي جزء من منظومة القوانين والأطر التي تحكم وتنظم مختلف الأنشطة الاقتصادية، لذا، لا بد من أن يتوافق مشروع قانون الصناعة مع بقية القوانين الاقتصادية. إذ أن وجود أية تناقضات بين هذه القوانين سيخلق حالة من الغموض والبلبلة في الأنشطة الاقتصادية، وما لذلك من آثار سلبية على الوضع الاقتصادي العام.

وعند فحص مدى توافق مشروع قانون الصناعة مع مجموعة من القوانين والقرارات بما في ذلك قانون تشجيع الاستثمار لسنة 1998، وقانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لسنة 1998، تبين أن هنالك توافقاً بينها بشكل عام. إلا أن هنالك بعض التناقضات. إذ أن مشروع قانون الصناعة يقترح اقتطاع 0.5% من إيرادات الجمارك وتخصيصها لتنمية القطاع الصناعي، وتتعارض هذه المادة مع قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لسنة 1998، والذي يمنع تخصيص أموال عامة أو إنفاقها دون قانون. ويؤخذ على مشروع قانون الصناعة تقديم العديد من الحوافز المالية على شكل إعفاءات ضريبية، إضافية لما ورد في قانون تشجيع الاستثمار، والذي يقدم إعفاءات ضريبية لمدة تزيد على 10 سنوات وأحياناً لمدة 20 سنة. إن تقديم إعفاءات إضافية لن تؤثر على وتيرة الاستثمار لأن القيمة الحالية للإعفاءات الإضافية ستكون قريبة من الصفر.

9- استنتاجات التوصيات

يتبين من استعراض مهام وصلاحيات وزارة الصناعة التي حددها مشروع القانون أن الوزارة تدرك المعوقات الهيكلية التي تعترض القطاع الصناعي، وتحاول جاهدة تطوير أداء القطاع الصناعي، وتحسين قدرته التنافسية. وقد حدد مشروع القانون أدوات وحوافز مادية وإجرائية لتنظيم القطاع الصناعي والرقابة على أدائه وحفز الاستثمار الصناعي. وعلى الرغم من هذه الحوافز المقترحة والمهام المحورية لوزارة الصناعة فإن نجاح مشروع القانون في تحسين القدرة التنافسية للقطاع الصناعي يتطلب تنسيقاً على مستوى عال بين وزارة الصناعة ووزارة التجارة والاقتصاد، ووزارة المالية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة الحكم المحلي، وسلطة النقد، ووزارة العمل، والعديد من المؤسسات بما فيها مؤسسة المواصفات والمقاييس، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والاتحاد العام للصناعات الفلسطينية. وتتبع أهمية التنسيق والتعاون بين الجهات المختلفة عند تطبيق القانون من التجريبتين السابقة والحالية للتعاون والتنسيق بين الوزارات الفلسطينية وما تتصف به من تداخل في الصلاحيات وضعف في التنسيق فيما بينها. كما أن بعض البنود تتعارض مع القوانين السارية، واحتواء القانون على بعض التسميات غير المعرفة مثل السلع المستوردة الشبيهة للمنتج المحلي، والمصلحة الاقتصادية الوطنية، والأسباب المقنعة، والمعايير التي يحددها الوزير، وأداء المنشآت، وتنظيم النشاط، ما قد يخلق بلبلة عند تطبيقه ويحد من فاعلية مشروع القانون في خدمة القطاع الصناعي.

وأهم التعديلات التي نقترحها لتصحيح جوانب الضعف في مشروع القانون يمكن تلخيصها بالنقاط التالية:

1. في مجال تعريف المصطلحات الواردة في القانون:

- ✧ لا بد من إعادة صياغة تعريف المنشأة واستخدام التصنيف الدولي للأشطة الصناعية.
- ✧ تحديد كيفية حساب نسبة أأ 35% وما هي النشاطات التي تدخل في عملية التصنيع: فمثلا هل يعتبر التصميم، والتشطيب، والتغليف، والنقل، والتسويق عمليات تصنيع أم لا.
- ✧ تحديد الجهة التي ستحدد هذه النسبة: هل هي وزارة الصناعة، أم وزارة المالية أم وزارة الاقتصاد أم جهة أخرى.
- ✧ تحديد تعريف للسلع المستوردة الشبيهة للمنتج المحلي، والمصلحة الاقتصادية الوطنية، والأسباب المقنعة، والمعايير التي يحددها الوزير، وأداء المنشآت، وتنظيم النشاط الصناعي، وحجم المنشأة وكيفية قياسه.

2. في مجال صلاحيات الوزارة:

- ✧ يفضل اختصار هذه الصلاحيات والمهام بمهمتين أساسيتين وترك تحديد المهام التفصيلية للوزارة وحسب الظروف السائدة عند تطبيق القانون. والمهام الأساسية للوزارة هي إعداد البرامج والمشاريع التي تعزز القدرة التنافسية للصناعة الفلسطينية، ووضع آليات تنظيم الصناعة الفلسطينية.
- ✧ كما لا بد من إضافة كلمة المساهمة في البنود التي تنص على صلاحيات الوزارة في مجالات الترويج وتأهيل الكوادر العاملة وتوفير مصادر التمويل.

3. في مجال التراخيص الصناعية:

- ✧ لا بد من تحديد مقدار التغيير في حجم المنشأة الذي يتطلب الموافقة المسبقة من الوزارة. بمعنى هل زيادة رأس المال من \$1000 إلى \$1001 أو زيادة عدد العمال من 100 عامل إلى 101 تتطلب موافقة الوزارة، والأمر ذاته ينطبق على تغيير منتجات المنشأة، فهل المقصود إضافة منتجات جديدة كليا أم أن المقصود هو مجرد تغيير في شكل أو لون أو حجم الإنتاج.
- ✧ تخفيض مدة الرد على طلب الترخيص من 40 يوما إلى أسبوعين.

- ✧ تحديد الأسباب التي توجب سحب الترخيص مع ضرورة إعطاء المستثمر فترة محددة لتصحيح وضعه وإمكانية التظلم للجهات القضائية قبل سحب الترخيص.
- ✧ تطبيق أحكام القانون على المنشآت التي تنشأ بعد تطبيق القانون وإعطاء المنشآت الصناعية القائمة مهلة كافية لتصحيح أوضاعها.

4. في مجال السجل الصناعي:

- ✧ تحديد طبيعة البيانات المطلوبة للسجل الصناعي وسرية هذه المعلومات، والجهات التي لها الحق في الاطلاع عليها.

5. في مجال براءات الاختراع:

- ✧ تحديد مدة براءة الاختراع.

6. في مجال تشجيع الاستثمار الصناعي:

- ✧ نقترح إلغاء الامتيازات الإضافية والاكتفاء بالامتيازات التي يقدمها قانون تشجيع الاستثمار في ظل غياب موقف رسمي معن يعطي القطاع الصناعي أفضلية على بقية الأنشطة الاقتصادية.
- ✧ تحديد معايير الحماية من حيث مدة الحماية، ومستواها، وآلية إلغائها، والأفرع الصناعية الواجب حمايتها، وتحديد آلية متابعة المنشآت المحمية لتطوير أدائها مع مرور الوقت.
- ✧ إلغاء الإعفاءات الضريبية الإضافية للمنشآت الصناعية لأن القيمة الحالية لهذه الإعفاءات ستكون هامشية بحيث لا تؤثر على قرار الاستثمار.
- ✧ إضافة حوافز استثمارية من خلال إنشاء بنك معلومات حول فرص الاستثمار، ومصادر التمويل، والمنافذ التسويقية، وتوجهات الأسواق العالمية، ومصادر المواد الخام والمعدات والتطورات التقنية، إضافة إلى تشكيل جسم في الوزارة يساعد المستثمرين على نقل واستيعاب التكنولوجيا. وإعطاء أفضلية للمنتجات المحلية في العطاءات الحكومية.

- ✧ اقتصار دور الوزارة على تحديد المشاريع والقطاعات الصناعية الرائدة، وعدم قيام الوزارة بإعداد دراسات الجدوى الاقتصادية وترك إعداد هذه الدراسات إلى المستثمرين.
- ✧ لا يمكن للوزارة أن تقوم بتوفير الضمانات اللازمة للتسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص، لأن ذلك سيحمل الوزارة مسؤولية مالية في حالة فشل المستثمر عن الإيفاء بالتزاماته المالية.
- ✧ إلغاء الشرط المتعلق بتخصيص 0.5% من إيرادات الجمارك لتطوير القطاع الصناعي لتعارض ذلك مع المادة رقم 6 من قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لسنة 1998 .
- ✧ إلغاء البند المتعلق بتخصيص جزء من أموال الدول المانحة المقدمة لفلسطين لتنمية القطاع الصناعي. يفضل ترك توزيع أموال المساعدات إلى جهة حكومية عليا تتولى الإشراف على توزيعها بين مختلف القطاعات الاقتصادية.

7. في مجال المواصفات الصناعية:

- ✧ إضافة بند يشير إلى ضرورة إلزام المنشآت الصناعية بتطبيق المواصفات الفلسطينية، وعدم ترك الموضوع رهنا لرغبة المنتجين.
- ✧ إضافة مواد تدعم وتشجع الصناعيين الفلسطينيين على الوفاء بمتطلبات الأسواق العالمية من حيث المقاييس والمواصفات المطلوبة.

8. في مجال الإشراف والرقابة الصناعية

- ✧ تحديد دور الأطراف الأخرى في عملية الرقابة والتفتيش خاصة وزارة الحكم المحلي، ووزارة الصحة، ووزارة البيئة ووزارة العمل.
- ✧ تحديد مواصفات ومؤهلات مأمور الضريبة، سيما أن مهامه غاية في الأهمية والحساسية.

9. في مجال العقوبات

✧ تحديد طرق أخرى لحل مشكلة عدم ترخيص المنشآت الصناعية (89% من المنشآت الصناعية القائمة غير مرخصة) بدلا من إغلاقها كما نص مشروع القانون، مثل توفير مناطق صناعية مناسبة، وتقديم حوافز مادية وغير مادية لهذه المنشآت لحفزها على الترخيص أو الانتقال .

المراجع

- إدارة الفتوى والتشريع. مجموعة تشريعات قطر 1961-1990. المجلد الثالث، قانون رقم (11) لسنة 1980 بشأن التنظيم الصناعي.
- إدارة الفتوى والتشريع. مجموعة تشريعات قطر 1961-1990. المجلد الثالث، مرسوم بقانون رقم (23) لسنة 1990 بتنظيم وزارة الصناعة والأشغال العامة.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. المسح الصناعي. أعداد مختلفة. رام الله- فلسطين.
- حسني، عبد المنعم. موسوعة مصر للتشريع والقضاء. القرارات الرئاسية الصادرة بشأن القطاع الصناعي، مركز حسني للدراسات القانونية. 1991.
- قانون المواصفات والمقاييس الأردني رقم (15) لسنة 1994.
- قانون المواصفات والمقاييس الأردنية رقم (15) لسنة 1994، الأردن. 1994.
- مجموعة التشريع السوري. القرار رقم 249 الصادر في 1951 بشأن تسجيل المؤسسات الصناعية. سوريا.
- مجموعة التشريع السوري. المرسوم التشريعي رقم (103) الصادر في 1952 بشأن تنظيم الصناعات الوطنية. سوريا.
- مجموعة التشريع السوري. المرسوم التشريعي رقم (47) لسنة 1952 المتضمن تنظيم الصناعات السورية والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم (52) لسنة 1953. سوريا.
- مجموعة التشريع اللبناني. الجزء الثالث. مجموعة المراسيم التشريعية اللبنانية الصادرة بشأن تنظيم الصناعة وتنميتها. 1973.
- مشروع قانون الصناعة الفلسطيني. 2000.
- مشروع قانون الصناعة والتجارة الأردني رقم (18) لسنة 1998. الجريدة الرسمية. العدد 4304. الأردن.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني- ماس، نصر، محمد محمود. فرص وإمكانيات التصنيع في فلسطين. أيلول 1997.

- Adams.F.G. Criteria for U.S Industrial Policy Strategy in Industrial Policies for Growth and Competitiveness. Lexington books, Toronto. 1983.
- DeBandt, Jacques. Policy Mix and Industrial Policy in European Economic Challenge: Analysis of Industrial Strategy and Agenda for the 1990s, by Partrizio Bianchi. Keith Cowling and Roger Sugden. Routledge, London, 1994.
- Ferguson P. and Ferguson G.. Industrial Economics: Issues Perspectives. 2ed, MacMillan. London, 1994.
- Leipzig D.M, and Petri P.A. Korean Industrial Policy: Legacies of the Past and Directions for the Future. World Bank. 1993.
- Lindenberg M. An Approach to Formulating Industrial Strategy. In Managing Adjustment in Developing Countries. By Marc Lindenberg and Noel Ramines (editors). International Center for Economic Growth. San Francisco.1989.

الملاحق

الملحق الاول: مصفوفة المقارنة

تعريفات ومصطلحات: رقم المادة التي تنص على ذلك في كل قانون/ مشروع قانون

رقم المادة						البيان
حسب القانون اللبناني	حسب القانون السوري	حسب القانون المصري	حسب القانون الأردني	حسب القانون القطري	حسب مشروع القانون الفلسطيني	
2 + 1	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	1	1	المنشأة الصناعية
لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	23	لم يتطرق لها	2	1	المنتج المحلي

لجنة التنمية الصناعية : رقم المادة التي تنص على ذلك في كل قانون/ مشروع قانون

رقم المادة						البيان
حسب القانون اللبناني	حسب القانون السوري	حسب القانون المصري	حسب القانون الأردني	حسب القانون القطري	حسب مشروع القانون الفلسطيني	
25 + 11	لم يتطرق لها	3 + 1 + 24 5 + 4 +	لم يتطرق لها	3	لم يتطرق لها	تشكيلها
10	لم يتطرق لها	6	لم يتطرق لها	4	لم يتطرق لها	مقر انعقادها
10	لم يتطرق لها	2	لم يتطرق لها	5	لم يتطرق لها	اختصاصاتها

التراخيص: رقم المادة التي تنص على ذلك في كل قانون/ مشروع قانون

رقم المادة						البيان
حسب القانون اللبناني	حسب القانون السوري (المرسوم التشريعي رقم 47 الصادر في 1952/8/7)	حسب القانون المصري	حسب القانون الأردني	حسب القانون القطري	حسب مشروع القانون الفلسطيني	
4 + 5 + 2 3 + 6 +	5+1	1	لم يتطرق لها	6	11+4+3+2	تعديل وضع المنشأة
4	3 + 2	3 + 2	لم يتطرق لها	7	5 + 3	مكان تقديم طلب الترخيص
لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	8	7	مدة دراسة طلب الترخيص من قبل لجنة التنمية
لم يتطرق لها	4	2	لم يتطرق لها	9	8	مدة إصدار القرار بالترخيص من قبل وزير الصناعة
لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	10	9	بدء الإنتاج
	6 + 4	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	11	10	إلغاء الترخيص

السجل الصناعي : رقم المادة التي تنص على ذلك في كل قانون/ مشروع قانون

رقم المادة						البيان
حسب القانون اللبناني	حسب القانون السوري(القرار رقم 249 الصادر في 1951/7/24)	حسب القانون المصري	حسب القانون الأردني	حسب القانون القطري	حسب مشروع القانون الفلسطيني	
7	2	1 + 4 + 8	4	12	12	الجهة المنظمة للسجل الصناعي
لم يطرق لها	1	5+6+11 + 8 12 + 3+	لم يطرق لها	13	37+13	الفترة القانونية للقيد في السجل الصناعي بالنسبة للمنشآت القائمة
لم يطرق لها	4	12	لم يطرق لها	14	37+14	الفترة القانونية للقيد في السجل الصناعي بالنسبة للمنشآت الجديدة
لم يطرق لها	لم يطرق لها	14 + 11	لم يطرق لها	15	15	مدة تجديد القيد

الحوافز التشجيعية : رقم المادة التي تنص على ذلك في كل قانون/ مشروع قانون

رقم المادة						البيان
حسب القانون اللبناني	حسب القانون السوري(المرسوم التشريعي رقم 103 الصادر في 27/9/1952)	حسب القانون المصري	حسب القانون الأردني	حسب القانون القطري	حسب مشروع القانون الفلسطيني	
2 + 3 + 1 6 +	4+ 3 + 2 + 1 + 8+7+6+ 5 +	16 + 15	لم يتطرق لها	16	19	أنواع الحوافز التشجيعية حسب رأي وزير المالية ولجنة التنمية الصناعية
9	لم يتطرق لها		لم يتطرق لها	17	لم يتطرق لها	الأولوية في مشتريات الحكومة
1 + 9	11 + 10 + 9	20 + 19 22+	لم يتطرق لها	18	19	التسهيلات الحكومية لسرعة قيام الصناعات الجديدة
3 + 9	لم يتطرق لها	18 + 17	4	19	20 + 2	تولي ومساهمة وزارة الصناعة في نفقات البحوث والدراسات التي تقوم بها المشروعات

قروض الصناعات الخفيفة: رقم المادة التي تنص على ذلك في كل قانون/ مشروع قانون

رقم المادة						البيان	
حسب القانون اللبناني	حسب القانون السوري	حسب القانون المصري	حسب القانون الأردني	حسب القانون القطري	حسب مشروع القانون الفلسطيني		
	4	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	20	لم يتطرق لها	شروط الحصول على القروض
	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	21	21	صلاحية وزير المالية في منح القروض
	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	6	22	21	المبالغ المخصصة للقروض واعتمادها
	5	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	23	لم يتطرق لها	قيمة القرض ونسبة الفائدة عليه ومدة سداده
	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	24	لم يتطرق لها	إجراءات الحصول على القرض
	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	25	لم يتطرق لها	كيفية تشكيل لجنة القروض الخفيفة

الرقابة الصناعية: رقم المادة التي تنص على ذلك في كل قانون/ مشروع قانون

رقم المادة						البيان	
حسب القانون اللبناني	حسب القانون السوري	حسب القانون المصري	حسب القانون الأردني	حسب القانون القطري	حسب مشروع القانون الفلسطيني		
	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	26	لم يتطرق لها	ضرورة مسك الدفاتر الخاصة بالمواد المستوردة والمعفاة من الجمارك
	لم يتطرق لها	8	12	لم يتطرق لها	27	29 + 28	صلاحيات موظفي الضبط القضائي بالتفتيش
	21	8	12	لم يتطرق لها	27	31 + 2	الجهة التي تتلقى تقارير الضبط

						القضائي
--	--	--	--	--	--	---------

الجزاءات والأحكام العامة : رقم المادة التي تنص على ذلك في كل قانون/ مشروع قانون

رقم المادة						البيان
حسب القانون اللبناني	حسب القانون السوري	حسب القانون المصري	حسب القانون الأردني	حسب القانون القطري	حسب مشروع القانون الفلسطيني	
19	10	6 + 4	لم يتطرق لها	28	33	عقوبة مخالفة التعليمات الخاصة بالترخيص
لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	10	لم يتطرق لها	28	لم يتطرق لها	عقوبة مخالفة عدم التقدم بطلب القيد في السجل الصناعي بالنسبة للمنشآت القائمة
لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	10	لم يتطرق لها	28	لم يتطرق لها	عقوبة مخالفة عدم التقدم بطلب القيد في السجل الصناعي بالنسبة للمنشآت الجديدة
لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	28	34	عقوبة مخالفة رأي وزير المالية ولجنة التنمية الصناعية في الحوافز التشجيعية
لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	28	لم يتطرق لها	عقوبة مخالفة عدم مسك الدفاتر الخاصة بالمواد المستوردة والمعفاة من الجمارك

المواصفات والمقاييس : رقم المادة التي تنص على ذلك في كل قانون/ مشروع قانون

رقم المادة						البيان
حسب القانون اللبناني	حسب القانون السوري	حسب القانون المصري	حسب القانون الأردني	حسب القانون القطري	حسب مشروع القانون الفلسطيني	
لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	14+4	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	23	المنتج الأجنبي
16+15+14 +18+17+ 19	لم يتطرق لها	14+4	12	لم يتطرق لها	23	المنتج المحلي
1	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	5	لم يتطرق لها	لم يتطرق لها	عضوية الدولة في مؤسسات المواصفات والمقاييس الدولية
10	لم يتطرق لها	15+2	6	لم يتطرق لها	24	عضوية وزارة الصناعة في لجان مؤسسة المواصفات والمقاييس

ملحق مشروع قانون الصناعة

مشروع قانون الصناعة رقم () لسنة 2000

الفصل الأول

تعريف

مادة (1)

في تطبيق أحكام هذا القانون يكون للكلمات والعبارات التالية المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:

السلطة الوطنية: السلطة الوطنية الفلسطينية.

مجلس الوزراء: مجلس وزراء السلطة الوطنية.

الوزارة: وزارة الصناعة.

الوزير: وزير الصناعة.

المنشأة الصناعية: التي يكون غرضها الأساسي استخراج أو تحويل الخامات إلى منتجات كاملة الصنع أو نصف مصنعة أو تحويل المنتجات المصنعة إلى

منتجات كاملة أو مزجها أو تجميعها أو تعبئتها أو تغليفها.

المنتج المحلي: يعتبر منتجاً وطنياً إذا زادت القيمة المضاعفة الناتجة عن عملية التصنيع على (35%).

الترخيص: الترخيص الصناعي.

السجل: السجل الصناعي.

الاختراع: أية فكرة إبداعية يتوصل إليها المخترع في أي مجالات التقنية، وتتعلق بمنتج أو طريقة صنع أو بكليهما تؤدي عملياً إلى حل مشكلة معينة في أي من هذه المجالات.

براءة الاختراع: الوثيقة أو الشهادة التي تمنح للمخترع لحماية الاختراع.
مالك البراءة: الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي منحت له البراءة.
الاتحاد العام: الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية.
اللائحة: اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

الفصل الثاني

صلاحيات الوزارة

مادة (2)

وفقاً لأحكام هذا القانون تتولى الوزارة الصلاحيات والمهام التالية:

- ✧ وضع السياسات الصناعية التي تحقق التنمية ضمن إطار الأهداف والسياسات الصناعية التي تحقق التنمية ضمن إطار الأهداف والسياسات الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ العمل على توفير البنية الأساسية اللازمة لتنمية القطاع الصناعي.
- ✧ العمل على زيادة مساهمة الصناعة في الناتج المحلي الإجمالي وتنمية الصادرات الصناعية.
- ✧ إعداد مشاريع القوانين واللوائح التي تنظم النشاط الصناعي.
- ✧ تشجيع الاستثمار الصناعي وتذليل الصعوبات التي تواجهه.
- ✧ العمل على إعادة هيكلة القطاع الصناعي ومراعاة البعد الجغرافي في توطين المشاريع الصناعية.
- ✧ المشاركة مع الوزارات والمؤسسات ذات العلاقة في وضع السياسات المالية والاقتصادية.
- ✧ تنظيم وإصدار التراخيص الصناعية.

- ✧ إصدار شهادة المنشأ للمنتجات الصناعية الوطنية.
- ✧ عقد الاتفاقيات والبروتوكولات الصناعية، والمشاركة في المفاوضات الاقتصادية.
- ✧ تعزيز دور الاتحاد العام في عملية التنمية الصناعية ودعم توجهاته.
- ✧ الإرشاد والرقابة والتفتيش على المنشآت الصناعية.
- ✧ المشاركة في المؤتمرات الإقليمية والدولية ذات الاختصاص.
- ✧ بناء قاعدة معلومات صناعية وإعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالنشاط الصناعي.
- ✧ الترويج للمنتجات الصناعية الوطنية بما في ذلك تنظيم المعارض المحلية والدولية بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- ✧ العمل على تأهيل الكوادر العاملة في القطاع الصناعي، وإنشاء مراكز التدريب والحاضنات المهنية المتخصصة، والمراكز الفنية بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- ✧ إعداد برامج متخصصة لتطوير القدرة التنافسية والتكامل الصناعي وإيجاد التمويل اللازم لهما.
- ✧ العمل على توفير مصادر التمويل محلياً وخارجياً لأغراض التنمية الصناعية.
- ✧ المحافظة على البيئة بالتعاون مع الجهات المختصة.
- ✧ تشجيع المصانع على تطوير الجودة ومواكبة المواصفات المحلية والدولية.
- ✧ التأكد من الاختراع بالطرق العلمية والفنية والقانونية.
- ✧ منح براءات الاختراع والعمل على حمايتها.
- ✧ تسجيل الاختراعات.
- ✧ منح التراخيص اللازمة لاستغلال واستثمار الاختراعات.

الفصل الثالث التراخيص الصناعية

مادة (3)

- ✧ لا يجوز إقامة أية منشآت صناعية إلا بعد الحصول على ترخيص من الوزارة.
- ✧ على المنشآت الصناعية وغير المرخصة وجوب الحصول على الترخيص من الوزارة.
- ✧ لا يجوز تغيير مكان المنشأة أو حجمها أو منتجاتها أو غرضها إلا بعد الحصول على موافقة الوزارة.

مادة (4)

لا يجوز البدء في تشغيل المنشأة إلا بعد الحصول على موافقة الجهات المختصة بمنح الترخيص.

مادة (5)

يقدم طلب الحصول على الترخيص إلى الإدارة المختصة بالوزارة على النماذج الرسمية المعدة لذلك مرفقاً بها المستندات والبيانات التي يتطلبها هذا القانون، وتحدد اللائحة شروط ذلك.

مادة (6)

تخضع طلبات الترخيص للرسوم التي تحددها اللائحة.

مادة (7)

تتولى الإدارة المختصة بالوزارة دراسة طلب الترخيص بالتشاور مع الجهات المعنية ورفع توصياتها للوزير خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه.

مادة (8)

يصدر الوزير بناء على توصية الإدارة المختصة بالوزارة قراراً بمنح الترخيص أو رفضه، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ رفعها إلى الوزير، وفي حالة الرفض يجب أن يكون القرار مسبباً.

مادة (9)

يحدد الترخيص المدة الزمنية اللازمة للبدء في التنفيذ والانتهاج منه وبدء الإنتاج، ويجوز لصاحب الشأن تقديم طلب لتمديد الترخيص شريطة أن يبين الأسباب المقنعة بذلك.

مادة (10)

يجوز بقرار من الوزير وبناء على توصية من الإدارة المختصة بالوزارة إلغاء الترخيص في الأحوال التالية:

- ✧ إذا ثبت أن المنشأة الصناعية تخلفت لسبب غير مقبول عن البدء في أعمال التشييد أو التشغيل أو الإنتاج خلال المدة المحددة في الترخيص أو أخلت بأي شرط من شروط الترخيص.
- ✧ إذا ثبت أن المنشأة الصناعية قامت عن قصد بتقديم معلومات غير صحيحة ترتب عليها الحصول على ميزات أو إعفاءات أو تسهيلات بمقتضى هذا القانون.
- ✧ إذا ثبت أن المنشأة الصناعية القائمة وقت صدور هذا القانون لم تنقيد بأحكامه.

مادة (11)

على أية منشأة صناعية تخضع لأحكام هذا القانون وترغب في تعديل وضعها القانوني إشعار الوزارة بذلك.

الفصل الرابع السجل الصناعي

مادة (12)

تعد الوزارة سجلاً لقيد المنشآت الصناعية.

مادة (13)

على المنشآت الصناعية الخاضعة لأحكام هذا القانون والقائمة في تاريخ العمل به التقدم من خلال ستة اشهر من ذلك التاريخ بطلب قيدها في السجل الصناعي.

مادة (14)

على المنشأة الصناعية الجديدة الخاضعة لأحكام هذا القانون التقدم بطلب القيد في السجل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ البدء في التشغيل.

مادة (15)

تلتزم المنشآت الصناعية المقيدة في السجل الصناعي بتجديد المعلومات الخاصة بها سنوياً وفقاً لنموذج تعده الوزارة لهذا الغرض.

الفصل الخامس

براءات الاختراع

مادة (16)

يكون الاختراع قابلاً للحصول على البراءة متى كان صحيحاً وغير مسبوق بالكشف عنه في أي مكان في العالم، ومحتوياً على خطوة ابتكارية، وقابلاً للتطبيق الصناعي، وينتج عنه حل مشكلة معينة في مجال التقنية بطريقة علمية.

مادة (17)

تعمل الوزارة على تنظيم سجلات خاصة بالاختراعات، تدون فيها كافة البيانات والمعلومات المتعلقة بالاختراع بأسماء مالكيها وعناوينهم والبراءات الممنوحة لهم، وما يطرأ عليها من إجراءات وتصرفات قانونية، بما في ذلك تحويل أو تنازل أو نقل ملكية أو ترخيص من مالك البراءة للغير، وكذلك ما يتعلق بالرهن والحجز أو القيد على استعمالها.

مادة (18)

لوزير أن يمنح مالك البراءة أو غيره ترخيصاً باستغلال الاختراع وفقاً لحقوق الملكية والحماية، وبما يتفق مع القوانين المنظمة لذلك.

الفصل السادس

تشجيع الاستثمار الصناعي

مادة (19)

إضافة إلى ما نصت عليه القوانين الأخرى من حوافز تشجيعية، للوزير، وبناء على توصيات الإدارات المختصة، أن يقترح على مجلس الوزراء اعتماد إجراءات وحوافز لتعزيز القدرة التنافسية الصناعية من خلال:

- ✧ التعرفة الجمركية - ضريبة الشراء - أو أية رسوم أخرى على السلع المستوردة المشابهة للإنتاج المحلي.
- ✧ التنظيم الكلي لتداول السلع الصناعية داخلياً وخارجياً.
- ✧ الإعفاء من ضريبة الدخل للمنشآت الصناعية التي تمثل أهمية للاقتصاد الوطني لمدة زمنية إضافية.
- ✧ الإعفاء من الرسوم الجمركية كافة وما شابهها من رسوم أخرى على الآلات والمعدات وقطع الغيار (ووسائل النقل) والمواد الأولية أو نصف المصنعة التي تحتاجها وتقوم باستخدامها المنشأة الصناعية لأغراضها الإنتاجية، وذلك وفقاً للمعايير التي يحددها الوزير.
- ✧ إعفاء صادرات المنتجات الصناعية الموجهة من خارج السوق الفلسطينية من الضرائب كافة وأية رسوم أخرى، ورد الرسوم والضرائب المفروضة على مكوناتها خلال الفترة الزمنية التي حددتها القوانين والأنظمة لذلك.
- ✧ تحديد أسعار تشجيعية للمياه والكهرباء ورسوم الأبنية الصناعية والوقود المستخدم للأغراض الصناعية، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- ✧ استثناء المواد الأولية المحلية والمستخدم في الصناعة من الضرائب والرسوم كافة.
- ✧ إعفاء الأرباح المعاد استثمارها بهدف توسيع أو تطوير المنشأة الصناعية من ضريبة الدخل.
- ✧ إعفاء صناديق التوفير للعاملين في المنشآت الصناعية من الضرائب.
- ✧ تخصيص أراض حكومية للأغراض الصناعية بأسعار تشجيعية.

مادة (20)

لوزارة ولأغراض تشجيع الاستثمار الصناعي أن تعمل على:

- ✧ تشخيص الفرص الاستثمارية.
- ✧ إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية الأولية للفرص الاستثمارية.

- ✧ تزويد المستثمرين بكافة المعلومات المتعلقة بالانشاط الصناعي.
- ✧ تنظيم البرامج التدريبية للعاملين في القطاع الصناعي محلياً وخارجياً.
- ✧ دعم إقامة الوحدات التدريبية ووحدات البحث والتطوير في المنشآت الصناعية بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- ✧ إعفاء المتدربين من القطاع الصناعي في المراكز التدريبية التابعة للوزارة من الرسوم.

مادة (21)

في مجال القروض والتسهيلات الائتمانية تعمل الوزارة بالتنسيق والتعاون مع الجهات ذات الاختصاص على:

- ✧ إقامة مؤسسة مالية للإنماء الصناعي.
- ✧ إنشاء صندوق خاص لتطوير القطاع الصناعي، تحدد موارده المالية بالتنسيق مع وزارة المالية.
- ✧ توفير الضمانات اللازمة للتسهيلات الائتمانية لأغراض التنمية الصناعية وفقاً للسياسات التي تضعها الوزارة.
- ✧ تخصيص 0.5 % من إيرادات الجمارك لتطوير القطاع الصناعي، وينشأ صندوق خاص لهذا الغرض.

مادة (22)

يخصص جزء من المساعدات والتسهيلات الائتمانية الممنوحة لفلسطين من دول أو منظمات محلية أو دولية لتنمية القطاع الصناعي.

الفصل السابع المواصفات الصناعية

مادة (23)

بهدف تطور الصناعة الفلسطينية ورفع مستوى جودتها، للوزارة أن تقترح المواصفة للسلع الصناعية وتقديمها لمؤسسة المواصفات الفلسطينية.

مادة (24)

تشارك الوزارة في عضوية كافة لجان التوصيف الفنية للسلع الصناعية التي تعمل في إطار مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية.

مادة (25)

للوزارة الحق في اقتراح تعديل المواصفة للسلع الصناعية إذا ارتأت أن ذلك ضروري ويخدم الصناعة الفلسطينية.

مادة (26)

للوزارة الحق في أن تستعين بالمواصفة الدولية للسلع الصناعية غير المتوفر لها مواصفة فلسطينية إلى حين اعتماد مواصفة وطنية.

الفصل الثامن الإشراف والرقابة الصناعية

مادة (27)

تعتبر الوزارة الجهة المسؤولة عن الإشراف والرقابة على أداء المنشآت الصناعية وتنظيم نشاطها، بما يتلاءم والسياسة الصناعية، والمحافظة على أسرارها.

مادة (28)

لتنفيذ أحكام هذا القانون، يكون للعاملين في الوزارة الذين يصدر الوزير قراراً بتسميتهم صفة مأموري الضبط القضائي.

مادة (29)

لمأموري الضبط القضائي دخول المنشآت الصناعية ومستودعاتها لأغراض التفتيش والرقابة للثبوت من:

- ✧ تطبيق التعليمات الفنية الإلزامية المعتمدة للمواصفة من مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية.
- ✧ استخدامات المواد الأولية.
- ✧ تطبيق شروط البيئة الصناعية.
- ✧ تطبيق شروط الترخيص الصناعي من جوانبه كافة.
- ✧ استجواب المخالفين للبنود المذكورة أعلاه.

مادة (30)

تعتبر الأوراق والمحاضر التي ينظمها مأمورو الضبط القضائي حجة بما ورد فيها ما لم يثبت العكس.

مادة (31)

يتم عرض محاضر الضبط على النيابة العامة خلال 48 ساعة من تاريخ تحريرها.

مادة (32)

يحظر على أية جهة أو شخص التصرف بالمضبوطات التي يتحفظ عليها
مأمورو الضبط القضائي ما لم يحصل على إذن من الوزارة.

الفصل التاسع

العقوبات

مادة (33)

كل من أقام منشأة صناعية بدون ترخيص يعاقب بغرامة لا تزيد على 5000
دينار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة، وبإغلاق المنشأة لحين الحصول على ترخيص.

مادة (34)

كل صاحب منشأة أدلى بمعلومات أو بيانات كاذبة ترتب عليها الحصول على
حوافز أو مزايا بمقتضى هذا القانون يعاقب بغرامة لا تزيد على 2000 دينار أو ما
يعادلها بالعملة المتداولة، وتسحب كافة الحوافز والمزايا التي حصل عليها.

مادة (35)

كل من يخالف أي حكم من أحكام هذا القانون أو اللوائح أو القرارات المنفذة
له، يعاقب بغرامة لا تزيد على 2000 دينار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة ما لم ينص
على عقوبة خاصة بذلك، ويعاقب بالحد الأقصى للغرامة في حالة استمرار المخالفة
وتتضاعف الغرامة في حالة العود.

الفصل العاشر

الأحكام الختامية

مادة (36)

لأغراض تأطير القطاع الصناعي ينشأ اتحاد عام للصناعات الفلسطينية بموجب قانون خاص به.

مادة (37)

على جميع المنشآت الصناعية غير المسجلة وغير المرخصة أن تقوم بتصحيح أوضاعها وفقاً لأحكام هذا القانون، وذلك خلال مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ نفاذه.

مادة (38)

يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون.

مادة (39)

بنتسب من الوزير يصدر مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، ويصدر الوزير القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذه.

مادة (40)

على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا القانون، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة غزة بتاريخ / / 2000 ميلادية

الموافق / / 1420 هجرية

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

الملحق الثاني: مصفوفة التوافق بين أهداف التشريعات الصناعية وأدواتها - ملخص تجربة الدول الأوروبية

الأهداف												
هيكل السوق			الإبداع			إعادة الهيكلة			تجارة دولية			الأدوات
المنافسة	مناهضة الاحتكار	التركيز الصناعي	البحث والتطوير	تقنيات إنتاج جديدة	منتجات جديدة	الإنتاج	العمل	رأس المال	تشجيع الصادرات	تقييد الواردات	شروط التجارة	(1) الأدوات التاشيرية
*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	خطط التنمية والمواقف المعلنة والطوعية
												(2) الأدوات المباشرة
	*				*	*						التحكم في الأسعار
									*	*	*	سعر الصرف
*	*	*	*	*	*	*	*	*				أنظمة الضرائب
			*	*	*	*	*	*				الاهتلاك
		*	*									مخصصات الاستثمار
		*	*	*		*	*	*				المعونات
		*	*	*		*			*			خدمات البنية التحتية

الأهداف												
هيكل السوق			الإبداع			إعادة الهيكلة			تجارة دولية			الأدوات
المنافسة	مناهضة الاحتكار	التركيز الصناعي	البحث والتطوير	تقنيات إنتاج جديدة	منتجات جديدة	الإنتاج	العمل	راس المال	تشجيع الصادرات	تقييد الواردات	شروط التجارة	(2) الأدوات المباشرة
		*	*	*	*	*		*				القروض-شروط القرض
		*	*	*	*	*		*				كفالة القروض
	*	*	*		*	*						المشاركة في الاستثمار
							*					التعليم و التدريب
		*	*	*		*			*			العطاءات
		*		*	*		*			*		المواصفات
										*		الجمارك
										*		الحصص
									*			تمويل الصادرات
									*			تأمين الصادرات
*		*			*							التراخيص الحكومية